

Kamila Soraia Brandl

**O FENÔMENO DOS ATORES INTERNACIONAIS EMERGENTES
E A FRAGMENTAÇÃO ESTATAL: A TENDÊNCIA
PARADIGMÁTICA PÓS-INTERNACIONAL E O
PROTAGONISMO DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS**

Dissertação submetido(a) ao Programa de
Pós-Graduação em Direito, da
Universidade Federal de Santa Catarina
para a obtenção do Grau de Mestre em
Direito, área de Relações Internacionais.
Orientador: Prof. Dra. Odete Maria de
Oliveira

Florianópolis
2013

Brandl, Kamila Soraia

O fenômeno dos atores internacionais emergentes e a fragmentação estatal: a tendência paradigmática pós - internacional o protagonismo dos governos não-centrais / Kamila Soraia Brandl; orientadora, Odete Maria de Oliveira - Florianópolis, SC, 2013.

318 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós - Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Atores internacionais. 3. Fragmentação estatal. 4. Paradigma pós-internacional. 5. Governos não centraisI. de Oliveira, Odete Maria . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Kamila Soraia Brandl

**O FENÔMENO DOS ATORES INTERNACIONAIS EMERGENTES
E A FRAGMENTAÇÃO ESTATAL: A TENDÊNCIA
PARADIGMÁTICA PÓS-INTERNACIONAL E O
PROTAGONISMO DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de
“Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito

Florianópolis, 28 de junho de 2013

Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Odete Maria de Oliveira
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Rogério Santos da Costa
Universidade do Sul de Santa Catarina - Membro

Prof. Dr. Antônio Manoel Elíbio Jr.
Universidade Estadual da Paraíba

Pai, você é inspiração para alcançar meus sonhos, anjo da guarda e protetor, vida eternizada na certeza do amor, sorriso feliz e coração aberto, um herói dentro de mim. Por toda a minha vida eu vou te amar!

Dedico esta dissertação ao meu amado pai, que mesmo longe e apesar da saudade imensa, permanece vivo em tudo o que faço, despertando a coragem para desbravar o mundo e viver a vida com intensidade.

E, ainda, por ter sempre acreditado na minha capacidade de concretizar meus sonhos e ter me incentivado e motivado para alcançá-los.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Catarina por ter oportunizado condições satisfatórias de acesso à pesquisa, construção do conhecimento e do saber.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – CPGD, que abriu portas para continuar a dar seguimento aos meus objetivos, crescer e aprender.

À Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior – CAPES, por ser a instituição financiadora dessa pesquisa, tornando-a possível.

À professora Odete Maria de Oliveira, pela atenção e sensibilidade com as relações internacionais e seus atores, por levar adiante com persistência e sabedoria a busca pelo conhecimento, o amor pelo processo de aprendizagem, pela sala de aula e pela pesquisa. Por ser mulher de coração aberto, que ensina a importância de repensar o mundo, buscar uma nova realidade e acima de tudo, ser humano e agir com respeito e dedicação.

Aos professores da graduação e do mestrado, em especial: Antônio Manoel Elíbio Jr., Rogério Santos da Costa e Arno Dal Ri Júnior, pelas oportunidades oferecidas e pelo incentivo à pesquisa. Aos funcionários da UFSC, e, em especial, do PPGD, por manterem e zelarem pela estrutura disponível, a fim de concretizar as condições de ensino e aprendizagem.

À minha família que tanto amo e por ser recanto de conforto e carinho, à minha mãe, por ter me dado a vida e continuar sendo a minha vida, por ensinar todos os dias o amor, o carinho, e, ao mesmo tempo, ser guerreira incansável. E, ao meu irmão, por compartilhar comigo lembranças e sonhos, ser laço eterno de afeto e ternura.

Ao amor da minha vida, por sonhar junto e construir realidades ao meu lado; e, ainda, por ter contribuído em despertar em mim o interesse pela pesquisa e por instigar a minha curiosidade e os mais diversos debates.

Às amigas de sempre e aos amigos do mestrado, pelo compartilhamento de experiências enriquecedoras, de conhecimento e de risadas.

Aos pequenos de tamanho, mas grandes de amor e alegria, Udi Allen e Kora.

À vida, que tem sido um caminho de constante aprendizado para mim e de descobertas enriquecedoras e inspiradoras.

O Coronel Aureliano Buendía arranhou durante muitas horas, tentando rompê-la, a dura casca da sua solidão. Os seus únicos momentos felizes, desde a tarde remota em que seu pai o levava para conhecer o gelo, haviam transcorrido na oficina de ourivesaria, onde passava o tempo armando peixinhos de ouro. Tivera que promover 32 guerras, e tivera que violar todos os seus pactos com a morte e fuçar como um porco na estrumeira da glória, para descobrir, com quase quarenta anos de atraso os privilégios da simplicidade.

(Gabriel Garcia Marquez, 1970)

RESUMO

As relações internacionais passam por processo crescente de ampliação e complexificação como fenômeno e objeto de estudo, na medida que não mais limitam-se exclusivamente as interações entre unidades estatais. A realidade atual – caracterizada por relações transnacionais e interdependência complexa – contribui, entre outros fatores, para o alargamento do espaço político e extensão das temáticas que permeiam o âmbito de atuação dos atores internacionais. Paralelamente, as unidades estatais, OIGs, ONGs e empresas transnacionais, não mais atuam como únicos agentes com habilidade, capacidade e influência. Os atores não-estatais, que formam conjunto emergente e heterogêneo, desempenham papel de notável protagonismo. O tema central deste estudo dissertativo refere-se aos atores internacionais, delimitando-se à categoria dos emergentes, particularmente, os governos não-centrais, a exemplo dos municípios e estados federados. O primeiro capítulo apresenta o conceito de ator internacional, prioriza atributos relacionais e comportamentais na formulação do referido aporte conceitual e, demonstra os critérios de classificação, tipologias e a análise dos agentes internacionais mediante os paradigmas do realismo e do pluralismo. O segundo, por sua vez, preocupa-se em contextualizar o atual cenário emergente e, contribuir com novo paradigma para as relações internacionais – o pós-internacionalismo – concentrando-se na ampliação dos atores e temas das relações internacionais. O terceiro identifica os governos-não centrais e adota a abordagem da paradiplomacia, que serve como modelo para analisar a influência dos governos locais e regionais no cenário pós-internacional. Ao explorar o caso dos governos não-centrais europeus e norte-americanos, objetiva-se demonstrar tal participação no cenário internacional. Em contrapartida, no quarto, a análise das experiências particulares das cidades de São Paulo e Barcelona e da província do Quebec, aprofunda-se nos atributos de capacidade, habilidade e influência, procurando identificar as ações antecedentes que condicionam a participação não-central no cenário internacional, a caracterização das ações e as consequências, que são os resultados gerados. As considerações finais sugerem que os governos não-centrais são atores de notável protagonismo, pois influenciam as relações internacionais em diversas instâncias, adotando multiplicidade de mecanismos de inserção e atuação e em temas tão diversificados quanto seus interesses.

PALAVRAS-CHAVES: Atores Internacionais. Relações Internacionais. Paradigmas. Pós-internacionalismo. Paradiplomacia. Governos Não-Centrais.

ABSTRACT

International relations go through the process of expansion and increasing complexity as a phenomenon and object of study, to the extent that they no longer limited solely the interactions between state units. The current reality—characterized by transnational relations and complex interdependence—contributes, among other factors, to the widening of the political space and extension of the themes that permeate the sphere of action of the international actors. Simultaneously, the state units, IGOs, NGOs and transnational corporations, no longer act as sole agents with skill, ability and influence. The non-state actors, which form together emerging and heterogeneous, role play remarkable role. The central theme of this dissertation study refers to international actors, delimiting the category of emerging, particularly the non-central governments, like the federal states and municipalities. The first chapter introduces the concept of an international actor, prioritizes relational attributes and behavioral formulation of this conceptual contribution, and demonstrates the classification criteria, typologies and analysis of international actors through the paradigms of realism and pluralism. The latter, in turn, is concerned with contextualizing the current emerging scenario and contribute new paradigm for international relations post-internationalism—focusing on expansion of actors and themes of international relations. The third identifies the non-central governments and adopts the approach of paradiplomacy, which serves as a model to analyze the influence of local and regional governments in the post-international. By exploring the case of non-central governments in Europe and North America, the objective is to establish that participation in the international arena. In contrast, in the bedroom, the analysis of the particular experiences of the cities of São Paulo and Barcelona and the province of Quebec, deepens the attributes of capacity, ability and influence, identifying actions antecedents that influence participation in non-central scenario Internationally, the characterization of actions and consequences, which are the results generated. The final considerations suggest that the non-central government actors are remarkable leadership as influence international relations in several instances, adopting multiple mechanisms of insertion and action and on issues as diverse as their interests.

KEY-WORDS: International Actors. International Relations. Paradigms. Pos-internationalism. Paradiplomacy. Non-central Governments.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AER	Assembléia de Regiões Européias
AFEPA	Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares
AICE	Associação Internacional das Cidades Educadoras
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
BBIC	Banco de Cooperação Internacional do Japão
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAE	Curso de Altos Estudos
CAMCAL	Coordinación de Asociaciones Mundiales de Ciudades y Autoridades Locales
CdC	Conference of Cantonal Bodies
CE	Comunidade Européia
CFL	Centro de Formação Laboral
CGE	Conselho de Governadores dos Estados
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CLRAE	Congresso das Autoridades Locais e Regionais da Europa
CMRE	Conselho de Municípios e Regiões da Europa
CNUAH	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
COE	Conselho da Europa
COR	Comitê de Regiões
CREPUQ	Conferência de Reitores e Diretores das Universidades do

	Quebec
CUSTA	Canada-United States Free Agreement
DPKO	United Nations Department for Peace Keeping Operations
EDL	Embaixada da Democracia Local
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública da França
EUA	Estados Unidos da América
FLACMA	Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações
FMCU	Federação Mundial de Cidades Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	General Agreement on Tariffs and Trade
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
INDER	Instituto de Esportes e Recreação de Medellín
IULA	International Union of Local Authorities
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGA	Associação Nacional de Governadores
NONSTAC	Non-state actor
NRG4SD	Network of Regional Governments for Sustainable Development
OCSE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIF	Organização Internacional da Francofonia

OIGs	Organizações Intergovernamentais
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONIs	Organizações Não-Institucionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização dos Países do Tratado do Atlântico Norte
PARGEP	Projeto para o Fortalecimento da Governança do Haiti
PIB	Produto Interno Bruto
PLQ	Parti Libéral du Québec
PQ	Parti Québécois
PQDI	Programa Internacional de Desenvolvimento do Quebec
QWB	Quebec Without Borders
REGLEG	Conferência de Presidentes das Regiões com Poderes Legislativos
RI	Relações Internacionais
SGEREU	Sectoral Conference Relations to European Union Affairs
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
UCCI	União de Cidades e Capitais Ibero-americanas
UE	União Européia
UNACLA	Comitê Consultivo de Autoridades Locais
UNAIDS	Joint United Nation Program on HIV/AIDS
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNDP	United Nations Development Programme
UNFCCC	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
UNITAR	Instituto das Nações Unidas para a Formação e Pesquisa
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNWTO	World Tourist Organization
URBIS	Feira e Congresso Internacional de Cidades
USCM	Conferência de Alcaldes dos EUA
WCI	Iniciativa Climática do Oeste
WTO	World Trade Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1. ATORES INTERNACIONAIS: ELEMENTOS DE INTRODUÇÃO	29
1.1 APORTE TEÓRICO-CONCEITUAL	30
1.1.1 Abordagens vagas e imprecisas	35
1.1.2 Abordagens baseadas em atributos	37
1.1.3 Por uma ampliação do conceito de ator internacional	41
1.2 CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO	52
1.2.1 Natureza territorial e funcional	52
1.2.2 Grau de importância internacional	53
1.2.3 Grau de autonomia internacional	54
1.3 TIPOLOGIA DE ATORES INTERNACIONAIS	55
1.3.1 Parâmetro clássico	55
1.3.2 Parâmetro transnacional	56
1.3.3 Parâmetro estatal e não-estatal	58
1.3.4 Parâmetro eclético	62
1.4 OS PARADIGMAS COMO MODELOS DE ANÁLISE	63
1.4.1 O paradigma do realismo político	68
1.4.2 O paradigma pluralista	73
2. A FORMAÇÃO DO PARADIGMA EMERGENTE PÓS-INTERNACIONAL	89

2. 1	EM DIREÇÃO AO PARADIGMA EMERGENTE	71
2.2	O PARADIGMA PÓS-INTERNACIONAL	81
2.2.1	Limitações do estatocentrismo e a redefinição do papel do Estado	82
a)	Limitações quanto ao atributo de soberania	84
b)	A influência dos condicionantes internos e externos	86
c)	As novas abordagens da política externa	88
d)	Limitações à autonomia estatal em diversas áreas	91
e)	A existência de outros grupos políticos ao longo da história	94
f)	A ampliação das demandas dos cidadãos	96
2.2.2	A diversificação do número de atores e temas	99
2.2.3	O <i>Non-state Actor Project</i> e o Modelo do Conglomerado Complexo	107
2.3.4	As principais premissas do pensamento pós-internacional	113
2.3.5	O processo de formação e fragmentação dos atores internacionais	119
3.	O PROTAGONISMO DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS COMO ATORES EMERGENTES	125
3.1	QUEM SÃO OS GOVERNOS NÃO CENTRAIS?	125
3.2	FEDERALISMO E A AUTONOMIA DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS	128
3.3	A PARADIPLOMACIA: ELEMENTOS CONCEITUAIS	133
3.3.1	Caracterização da atividade paradiplomática	139

3.4	COMO OS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS INFLUENCIAM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?	144
a)	Áustria	144
b)	Suíça	149
c)	Alemanha	153
d)	Bélgica	158
e)	EUA	162
f)	Canadá	167
3.4.1	Panorama geral da atuação internacional dos governos não-centrais europeus e norte-americanos	173
4.	ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS	176
4.1	MÉTODO PARA ANALISAR OS RESULTADOS	176
4.2	CIDADE DE SÃO PAULO (BRASIL)	179
4.2.1	Características principais	180
4.2.2	Relação das ações em análise com os atributos de ator internacional	180
i)	Condições favoráveis à atuação internacional	180
ii)	Ações desenvolvidas – habilidade	186
iii)	Consequências da atuação internacional – influência	189
4.2.3	Panorama geral da atuação internacional de São Paulo	195
4.3	CIDADE DE BARCELONA (ESPANHA)	196
4.3.1	Características principais	197

4.3.2	Relação das ações em análise com os atributos de ator internacional	198
i)	Condições favoráveis à atuação internacional – capacidade	198
ii)	Ações desenvolvidas – habilidade	201
iii)	Consequências da atuação internacional – influência	204
4.3.3	Panorama geral da atuação internacional de Barcelona	217
4.4	PROVÍNCIA DO QUEBEC (CANADÁ)	218
4.4.1	Características principais	219
4.4.2	Relação das ações em análise com os atributos de ator internacional	220
i)	Condições favoráveis à atuação internacional – capacidade	220
ii)	Ações desenvolvidas – habilidade	227
iii)	Consequências da atuação internacional – influência	237
4.4.3	Panorama geral da atuação internacional do Quebec	243
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	246
	REFERÊNCIAS	249
	SITE	260
	ANEXOS	266

INTRODUÇÃO

O cenário internacional contemporâneo é caracterizado por uma série de transformações, que contribuem para ampliar e complexificar as relações internacionais. Entre as quais, a transnacionalidade das relações e temas, coloca em questionamento o significado de fronteiras soberanas e a possibilidade de atuação dos atores não-estatais. Ao mesmo tempo, a interdependência complexa enfatiza a amplitude de atores internacionais, pois, entre outros, é modelo concentrado: na existência de múltiplos canais de atuação entre os temas, envolvendo multiplicidade de atores; agenda múltipla, conformada por variedade de temas sem hierarquia e baseada na ausência de distinção entre as esferas doméstica e internacional; e uso decrescente da força militar. Em conjunto estes mencionados fatores promovem o redimensionamento das relações internacionais e o questionamento recorrente: afinal, o que são as relações internacionais? Somente interações entre unidades estatais dotadas de poder e força? Ou, de outra maneira, como e quem exerce influência?

No âmbito da teoria das Relações Internacionais, o realismo político, tradicionalmente centralizado nas relações interestatais, não apresenta-se mais apropriado para compreender, apreender e interpretar tal realidade. O arcabouço teórico realista – assentado em terminologias, elementos e desenhos que explicam somente o comportamento das unidades estatais – limita o universo dos atores internacionais e representa amplo desafio para a discussão e avanço do tema dos emergentes. O paradigma pluralista, em contrapartida, consubstanciado nas abordagens da interdependência complexa e transnacionalismo fornece condições mais satisfatórias de análise e contribuiu com ferramentas metodológicas mais funcionais, entretanto, ainda não se apresenta como modelo tão adequado para interpretar o período de turbulência e caótico, vivenciado na atualidade.

Nesse contexto permeado por relações transnacionais e pela complexidade da interdependência complexa, o cenário dos atores internacionais passa igualmente por processo de expansão e diversificação. Não se trata apenas de discutir o surgimento, importância e consequências do papel desempenhado pelas organizações intergovernamentais (OIGs), organizações não-governamentais (ONGs) e empresas transnacionais. A abordagem recai sobre os atores emergentes – elenco extremamente heterogêneo – caracterizado por atuação internacional de impacto recente e diversificada, no que compete as áreas temáticas e adoção de multiplicidade de mecanismos e objetivos de ação. Envolve assim, conjunto que inclui desde os indivíduos, movimentos sociais, sociedade civil global, até os

grupos terroristas e organizações criminosas. Entre os quais, a categoria dos governos não-centrais merece destaque e refere-se a três características centrais: são governamentais, territoriais e integram tanto Estados federados quanto unitários.

O alargamento na quantidade e qualidade dos agentes internacionais – tema central deste estudo dissertativo – desenvolve-se paralelamente a evolução do seu próprio conceito, que diferente de ser fundamentado no atributo limitado e estático de soberania, deve, em contrapartida, ser analisado a partir das características relacionais e comportamentais de habilidade, capacidade, influência e autonomia. Assim sendo, o comportamento dos atores internacionais passa a ser visto como processo permeado por condições antecedentes, atuais e consequentes, que influenciam no comportamento e não como resultado de determinismo causal, centrado somente nas consequências comportamentais.

O objeto de estudo desta dissertação é centrado na contextualização dos governos não-centrais como atores emergentes no cenário pós-internacional. Para tanto, procura-se responder ao seguinte problema de pesquisa: os governos não-centrais correspondem aos atributos de capacidade, habilidade e influência que compõem conjunto de critérios encontrados na maioria dos conceitos de ator internacional e, em especial, no de Esther Barbé? A hipótese para esta indagação encaminha-se na direção de que os governos não-centrais correspondem, apesar das particularidades e diferenças existentes entre os mesmos, aos atributos citados e atuam como protagonistas de notável influência nas relações internacionais, exercendo sua participação por meio do papel de coordenação, articulação, negociação, representação, entre outros.

Com o propósito de responder satisfatoriamente ao problema proposto, o objetivo principal deste estudo dissertativo consiste em explorar o papel desempenhado pelos governos não-centrais nas relações internacionais, mediante a abordagem da paradiplomacia. Particularmente, objetiva-se explorar a influência das unidades constituintes no atual cenário pós-internacional e, portanto, verificar se efetivamente são detentoras das características que conformam o conceito de ator internacional apresentado por Esther Barbé. O objetivo central divide-se em outros três, que compõem o primeiro, segundo e terceiro capítulo, respectivamente.

O primeiro capítulo concentra-se, primeiramente, em pormenorizar o conceito de ator internacional, demonstrar importantes elementos que devem ser considerados na sua formulação, problemas verificados em sua elaboração, entre os quais a utilização vaga e imprecisa do termo e sugerir o mais pertinente para discutir a categoria dos emergentes. Além do aporte conceitual, são demonstrados os critérios de classificação e algumas

tipologias existentes. Por último, procura-se abordar os atores internacionais a partir dos paradigmas das relações internacionais, contrastando-se a abordagem interestatal do realismo político com as abordagens pluralistas da interdependência complexa e transnacionalismo.

O segundo capítulo, contextualiza, em primeiro momento, a insatisfação geral verificada nas Ciências Sociais e nas Relações Internacionais no que diz respeito aos paradigmas, conceitos, vocabulários e demais ferramentas metodológicas, consideradas, em grande medida, inadequadas como suporte de análise de fenômenos tão desconhecidos e complexos, como os que caracterizam o período transicional da atualidade. Diante da ausência de paradigma apropriado, em segundo momento apresenta-se as interessantes contribuições do pós-internacionalismo, fundamentado em três pressupostos centrais: limitação do estatocentrismo e redefinição do papel do Estado; multiplicidade de atores e temas; e, processo de formação e fragmentação dos atores internacionais. A última premissa aponta que a formação e emergência de novos atores é gerada em decorrência do redirecionamento das lealdades dos cidadãos na direção dos atores mais preparados para alocar valores para seus cidadãos.

O terceiro capítulo, primeiramente, identifica a categoria de atores internacionais objeto de estudo, qual sejam, os governos não-centrais. Em seguida, contextualiza-os no âmbito do Federalismo, com a finalidade de verificar sua autonomia em relação ao governo central. Nesta perspectiva, a paradiplomacia é abordada como modelo analítico para compreender a inserção internacional dos governos não-centrais e, caracterizada quanto ao nível de participação e institucionalização dos atores. Logo após, averigua-se como os governos não-centrais inseridos em Estados federados influenciam as relações internacionais. A resposta para a referida indagação é investigada a partir do protagonismo internacional dos atores governamentais regionais em países da Europa e América do Norte, a saber, Áustria, Suíça, Alemanha, Bélgica, EUA e Canadá.

Por fim, no último capítulo, objetiva-se apresentar panorama geral dos casos que são objeto de estudo – São Paulo, Barcelona e Quebec – e sua características principais. Em segundo momento, serão evidenciadas as referidas experiências paradiplomáticas, explorando a relação correspondente entre a atuação dos agentes com os atributos de capacidade, habilidade e influência, que formam o próprio conceito de ator internacional. Neste sentido, procura-se, conhecer sob quais condições os governos não-centrais são atores internacionais e, assim sendo, apresentar a diversidade de iniciativas desenvolvidas e os resultados gerados em termos de influência.

Com o propósito de alcançar os objetivos propostos, foi adotado o método de abordagem indutivo, que se manifesta como o mais eficiente para tratar os resultados, pois parte do reconhecimento que após considerar premissas particulares, conclui uma verdade geral. Nesse caso, ao investigar o protagonismo dos referidos governos não-centrais, objetiva-se alcançar generalizações que se estendam para demais experiências. A técnica de pesquisa adotada foi a bibliográfica, principalmente, utilizando-se como aporte teórico artigos, capítulos de livros, livros, dissertações, teses e páginas da Internet, mediante a contribuição de estudiosos das áreas de Relações Internacionais, Direito, Ciência Sociais e Ciência Política. A autora assume completa responsabilidade pelas traduções inseridas no corpo do texto.

A escolha do tema reflete interesse pessoal, a partir de motivação gerada na graduação. Quando em estágio realizado no escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores em Santa Catarina, a autora desta dissertação teve acesso ao processo de cooperação transfronteiriça – paradiplomacia transfronteiriça – entre as cidades de Dionísio Cerqueira, Bernardo de Irigoyen e Barracão, localizadas em Santa Catarina, Argentina e Paraná, respectivamente. O primeiro contato com a referida temática resultou em trabalho monográfico de conclusão de graduação em Relações Internacionais e oportunizou futuras pesquisas.

O objeto de pesquisa – atores internacionais e paradiplomacia – é significativo por sua notável relevância social e científica. Representa oportunidade de emancipação humana em relação a processos historicamente centralizadores, fundamentados no monopólio central das decisões e recursos. A paradiplomacia contribui para atender mais efetivamente as demandas dos cidadãos que vivem nas cidades e nos estados federados, constituindo-se os governos não-centrais com mais capacidade e habilidade para representar e defender os interesses dos indivíduos. Por outro lado, a paradiplomacia contribui para promover a gestão pública mais democrática na medida que motiva, em maior ou menor grau, a descentralização política em âmbito interno e, na esfera internacional, fomenta o tema dos atores emergentes e temáticas correlacionadas – globalização, regionalismo, localismo, governança, redefinição do espaço público internacional, descentralização da autoridade e fragmentação do poder.

De modo mais específico, esta dissertação preocupa-se em trazer colaboração inovadora para a área das Relações Internacionais, por gerar contribuição cumulativa e, neste sentido, acrescentar ao conjunto do conhecimento científico do tema proposto. Diferencia-se pelo relativo grau de ineditismo do tema, particularmente, no que concerne a evolução do

conceito de ator internacional e a correspondência dos atributos de habilidade, capacidade e influência com a atuação dos governos não-centrais. Desde que o conceito é tratado, geralmente, de forma vaga e imprecisa, ao priorizar análise centrada na busca por evidências, a pesquisa ganha maior credibilidade e não permanece somente na esfera teórica. Na óptica acadêmica, pretende-se que a atual pesquisa enriqueça o acervo de dissertações da Universidade Federal de Santa Catarina e, particularmente, avance o conhecimento referente aos atores internacionais emergentes no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito, tema carente de estudos, principalmente, no que diz respeito aos governos não-centrais.

1. ATORES INTERNACIONAIS: ELEMENTOS DE INTRODUÇÃO

O objetivo do presente capítulo consiste em abordar o tema dos atores internacionais, em especial, no que concerne às diversas perspectivas de sua construção conceitual, reconhecendo as dificuldades encontradas nessa elaboração e os elementos considerados a sua formulação.¹ Destaca-se a necessidade de uma definição aberta, adequada às características funcionais e comportamentais de autonomia, influência, capacidade e habilidade dos atores emergentes. De forma geral e, em especial, dos denominados governos não-centrais, um dos objetivos desta pesquisa. É importante conhecer o conceito para compreender melhor o fenômeno e, sendo assim, a apresentação dos critérios de classificação constitui-se como ferramenta metodológica de grande valia para analisar as ações internacionais dos governos não-centrais apresentadas nesse estudo.

Procura-se enfatizar a questão dos paradigmas como modelos analíticos desse fenômeno, desenvolvendo-se uma interpretação comparativa entre o realismo político e o pluralismo, especificamente no que compete às abordagens do transnacionalismo e da interdependência. As diferentes concepções sobre os atores internacionais refletem esses distintos modelos de interpretação da realidade internacional, possibilitando

¹ Antes de se adentrar no conceito de ator internacional, é importante assinalar constatações encontradas nas leituras realizadas, para estabelecer linhas gerais que possam auxiliar na sua compreensão. A maioria dos pesquisadores não discute o conceito de ator internacional, apenas procura identificá-los e descrever as suas características. A influência do contexto histórico e, dentro disso, a configuração da estrutura do sistema internacional em determinado período, influenciam sobremaneira a ação dos atores e, também, a visão dos pesquisadores sobre essa questão. A possibilidade de desenvolver uma discussão mais aprofundada e minuciosa foi aqui dificultada em decorrência do protagonismo do realismo político e do caráter estatocêntrico que prevalecem na disciplina. Por outro lado, há dificuldade em trabalhar esse tema no Brasil, pela carência de bibliografia em língua portuguesa e pela sistematização desse conhecimento que possibilite ir mais adiante, sendo normalmente analisado a partir da perspectiva dos paradigmas das Relações Internacionais. A maior parte da produção bibliográfica dedica atenção à caracterização dos Estados, das OIGs, ONGs e das empresas transnacionais, omitindo-se quanto aos denominados atores emergentes. Finalmente, os estudiosos que procuram conceituar ator internacional trazem, de modo geral, elementos imprecisos e generalistas para desenvolver e explicar essa conceituação, tornando-se suscetível de maiores questionamentos.

compreender mais intensamente as diferenças de protagonismo entre os atores que compõem cada paradigma.

1.1 APORTE TEÓRICO CONCEITUAL

À discussão sobre o conceito de ator internacional, é ilustrativo apresentar, inicialmente, o significado da palavra ator. Seu sentido terminológico é apresentado por Odete Maria de Oliveira, “ [...] deriva do latim – *actore* – significando o agente do ato, aquele que atua, interpreta, que desempenha um papel previamente definido.”²

As definições e aproximações formuladas, com o intento de conceituar o que são os atores das Relações Internacionais³, mostram-se, muitas vezes, insuficientes para interpretar a realidade desse fenômeno.⁴ Pode-se afirmar que tal categoria possui contornos indefinidos e sem uma delimitação clara quanto ao uso na citada disciplina. Nesse sentido, destaca Rafael Calduch Cervera, que essa denominação é usada sem dedicar maior atenção em esclarecer seu sentido.⁵ Normalmente, o termo é utilizado para

² OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais**: estudos de introdução. Curitiba: Juruá, 2001, p.183.

³ O conceito de Relações internacionais adotado nessa pesquisa é o de Celestino del Arenal e, envolve a amplitude e complexidade das relações e atores no cenário internacional: “conjunto de relações sociais que configuram a sociedade internacional, tanto as de caráter político como as não-políticas, sejam econômicas, culturais, humanitárias, religiosas, etc., tanto as que se produzem entre os Estados como as que tem lugar entre outros atores da sociedade internacional e entre estes e os Estado.” In: ARENAL, Celestino del. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. 3.ed. Madrid: Tecnos, 1994. p.24-25.

⁴ Apesar do conceito de ator internacional ser um referencial muito importante para explicar as relações internacionais, é usado de maneira muito vazia na disciplina. São poucos os pesquisadores que procuraram decifrar suas implicações conceituais, e, portanto, a maior parte deles preocupa-se em identificar quem pode ser considerado ator internacional, mas sem antes ser crítico em relação a essa questão, sem refletir sobre o porquê e como isso é feito. In: CAPETILLO, Ileana Cid. La discusión sobre los actores en el escenario internacional. **Política e Cultura**, Distrito Federal, México, n. 10, p.47-60, 15 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/267/26701004.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2013. p.54.

⁵ CALDUCH CERVERA, Rafael. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991, p.105. Existe necessidade de construir conceitos, pois eles permitem que o mundo possa ser conceitualizado afim de tornar-se inteligível. A construção prévia de conceitos é condição necessária para responder questões

fazer referência às unidades que interagem e desenvolvem relações de diversos tipos no âmbito do cenário internacional⁶, sem explicar ou facilitar a identificação de propriedades importantes do fenômeno.

Diante da dificuldade encontrada na delimitação conceitual, Ileana Cid Capetillo demonstra que poderá ser compreendido a partir de alguns elementos, a exemplo de cenário internacional, âmbito no qual transitam o ator e as relações de funcionalidade. Relações funcionais são aquelas que contribuem para que os eventos se desenvolvam conforme os objetivos perseguidos pelo ator e que contribuem para gerar resultados positivos ao sistema. O papel de cada ator e o lugar ou posição que ocupa nesse cenário, portanto, não devem ser analisados por serem bons ou maus, mas, por serem mais ou menos funcionais para o conjunto da sociedade.⁷ Assim sendo, os critérios adotados para se conceituar ator internacional devem ser relacionados com atributos comportamentais e relacionais, que sejam funcionais para o bom desempenho do sistema internacional e que possibilitem entender o movimento dinâmico e complexo dos atores internacionais.

Capetillo define o significado de ator no âmbito das sociedades nacionais, como uma unidade de ação individual ou institucional⁸. Esses atores assumem papéis sociais nas esferas familiares, profissionais, econômicas ou políticas. Ao desempenhá-los, entram em contato com outras unidades que têm o mesmo papel e ocupam lugares ou posições parecidas, promovendo com que essa participação aconteça no âmbito de grupos sociais que desenvolvem uma rede de normas e padrões condutores das suas ações na sociedade.⁹

Relacionado com o exposto, Richard W. Mansbach e John A. Vasquez destacam que a política é uma arena, na qual coexistem atores que não podem, unilateralmente, manipular um resultado. O comportamento coletivo em relação a temas específicos reflete o fato de que os agentes

relacionadas com o ser e o saber. In: BARTELSON, Jens. **The critique of the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p.23.

⁶ O comportamento dos atores no âmbito do cenário internacional é condicionado por um conjunto de fatores geográficos, demográficos, econômicos, tecnológicos, ideológicos (sistema de valores), sócio-culturais, político-jurídicos e militares estratégicos. In: CASTAÑARES, Juan Carlos Pereira. *El estudio de la sociedad internacional contemporánea*. **Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 2009, p. 47-51.

⁷ CAPETILLO, op.cit., p.55.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

precisam dos seus pares e do sistema internacional para existir e atingir seus objetivos.¹⁰

o fato de que os indivíduos ou grupos requerem consentimento ou cooperação dos outros a fim de alcançar a satisfação de valor, indica que a política é, na sua origem, um processo de tomada de decisão interdependente, no qual os destinos dos indivíduos e grupos estão, de algum modo, ligados.¹¹

A partir dessa concepção de comportamento coletivo por parte dos atores, vale destacar que qualquer grupo pode desempenhar uma função política e se tornar um ator político, independente da sua função primeira, seja ela econômica, social ou política. A definição de ator político direciona-se para esse sentido: “é qualquer indivíduo ou grupo que procura melhorar sua satisfação de valor, fazendo ou lutando por propostas que contribuam para a alocação autoritária de valor.”¹² Um indivíduo pode ser membro de muitos grupos e um grupo pode participar de muitas alianças políticas e, assim, satisfazer uma série de necessidades, contribuindo não apenas para a criação de múltiplas lealdades, mas também da consciência política e de interesse.¹³

Marcel Merle estabelece uma ligação entre o conceito de ator e de sistema, compreendendo o segundo “como um conjunto de relações entre um número de determinados atores.”¹⁴ O sistema pode ser definido tanto a

¹⁰ MANSBACH, Richard W.; VASQUEZ, John A. **In search of the theory**: a new paradigm for global politics. New York: Columbia University Press, 1981, p.144.

¹¹ Idem.

¹² Ibidem, p.145.

¹³ Idem.

¹⁴ MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Tradução de Ivonne Jean. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, p. 213. O termo sistema internacional, neste sentido, refere-se à complexidade das interações existentes entre os atores. Quando fala-se de um sistema regional ou global, considera-se que os principais elementos ou influências em diferentes níveis de análise afetam um ao outro, promovendo a interdependência entre as partes do sistema. In: RUSSETT, Bruce; STARR, Harvey. **World politics**: the menu for choice. 4. ed. Nova York: W.H Freeman And Company, 1992. p.19. A análise do sistema requer informações sobre muitas variáveis, que resultam da combinação dos atributos das suas unidades (quantas e quais tipos), e outros aspectos, como natureza, padrão e quantidade de interação existente entre essas unidades. No âmbito internacional, um sistema de nível mais complexo inclui além dos Estados, outros atores que estabelecem relações entre si, contribuindo para a ampliação dos tipos de interação existentes e

partir das relações existentes como das unidades constitutivas, optando, neste caso, por analisar o sistema internacional¹⁵ por meio das unidades¹⁶, já que seria inviável descrever todas as transações que podem existir nesse ambiente. Nesse sentido, torna-se mais prático fazer um recenseamento dos atores, que são menos numerosos e mais fáceis de identificar, antes de estudar as relações que se criam entre eles.¹⁷

O conceito de sistema internacional, por sua vez, não é apresentado por Gilberto Rodrigues, que utiliza o de cenário para identificar o espaço no qual se desenvolvem as relações denominadas internacionais. Esse cenário é composto por agentes, que atuam internacionalmente e desempenham determinadas funções.¹⁸ Assim sendo, Rodrigues ressalta que cenário internacional “é o local, o espaço geográfico onde se dão essas relações internacionais produzidas pela participação dos atores internacionais.”¹⁹

Bruce Russett e Harvey Starr relacionam o sistema internacional com uma mesa de xadrez, e os atores internacionais como as peças que se movem sobre elas. O mundo pode ser considerado assim como um cenário composto por atores, uma interação entre grupos, organizações e indivíduos. Essa é uma imagem válida para ilustrar a realidade por algumas razões. Primeiro, a palavra ator consegue transmitir um amplo espectro de entidades em interação, é ampla o suficiente para envolver a possibilidade

para o crescimento do número de variáveis. Portanto, outros atores dentro dos Estados e entre os Estados devem ser levados em conta a fim de corresponder a complexidade desse sistema. No âmbito do sistema internacional, as seguintes variáveis merecem atenção especial: número e tamanho relativo dos vários atores estatais, número e tipo de atores não-estatais, ligações e interações entre os estatais, e a interdependência entre os agentes. In: RUSSETT; STARR, **op.cit.**, p.76-78.

¹⁵ O sistema internacional também pode ser concebido como meio internacional, em cujo interior se apresentam realidades muito diferentes. In: MESA, Robert. **Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales**. Madri: Taurus, 1980. p.184.

¹⁶ Um ponto de partida para compreender as interações dentro do sistema internacional pode ocorrer a partir da visão das unidades dos sistemas, os atores. É necessário saber como os atores definem e pensam os temas e as alternativas que conformam determinada situação, a visão sobre os outros atores envolvidos, o que objetivam e como alcançar os objetivos. In: HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and understanding International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 1991. p.2.

¹⁷ MERLE, **op.cit.**, p.213.

¹⁸ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são Relações Internacionais**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.13.

¹⁹ Idem. É no cenário internacional que se movem os protagonistas, e as forças ou fatores que influenciam ou determinam o comportamento dos atores. In: MESA, **op.cit.**, p.184.

de estudar uma grande variedade de agentes. Segundo, a ênfase deve ser depositada no comportamento dos atores e nas diversas interações existentes na arena internacional. Em relação aos atores não-estatais, o termo também ajuda a transmitir a idéia que diferentes agentes exercem distintos papéis, que alguns ocupam o centro do palco e são estrelas, enquanto outros são figurantes.²⁰

Existem desde construções conceituais amplas, vagas e imprecisas, até aquelas mais descritivas que, de alguma forma, estabelecem critérios para definir quem são os atores internacionais. A amplitude do conceito, por um lado, é positiva, pois possibilita abarcar ampla gama de agentes participantes do sistema, mas, por outro, representa diversidade enorme de características, sendo quase impossível incluir tamanha especificidade e particularidade de cada ator em um único conceito, exigindo, portanto, prioridade no estabelecimento de critérios de classificação e tipologias.

Os desafios encontrados nas tentativas de elaboração conceitual podem estar relacionados, entre alguns dos fatores, aos problemas gerais verificados nos conceitos existentes na disciplina das Relações Internacionais.²¹ Ao mesmo tempo, a realidade internacional é

²⁰ RUSSETT; STARR, op.cit., p.65.

²¹ O problema com os conceitos da disciplina está intimamente relacionado com a separação feita entre o estudo da política internacional e o estudo da política doméstica, ao refletir uma tendência de tratar as esferas internacional e doméstica como independentes. Essa situação gera efeitos nos conceitos comumente aceitos na disciplina de Relações Internacionais. Assim sendo, existe uma tendência de tratar os objetivos e o âmbito doméstico dos Estados como fatores prontos. Essa falta de atenção e de consideração sobre a interdependência das arenas doméstica e externa dificulta o estudo da política externa como um “processo contínuo que liga as barreiras analíticas entre os sistemas políticos internacional e doméstico”, valendo-se, conseqüentemente, de uma pobreza de conceitos teóricos. Nesta perspectiva, ainda permanece uma falta de clareza ou até mesmo um desacordo tanto entre os acadêmicos e práticos sobre a definição e as características de muitos aspectos da área. Uma dificuldade preliminar está relacionada com o termo política externa, e quais as áreas da atividade política ela abrange. Outra dificuldade encontrada vincula-se com a definição dos atores nas relações internacionais. Isso porque o conceito de Relações Internacionais como relações entre Estados obscurece a extensão nas qual os atores não-estatais agem na arena internacional e a influenciam. A formulação e implementação da política externa dos Estados, portanto, deve ser baseada no contexto das pressões internas e das internacionais. É fundamental focar na estrutura internacional pela qual os governos fazem e implementam suas políticas externas e em todo o processo político interno que afeta a formulação política. In: WALLACE, Wiliam. Establishing the boundaries. In:

constantemente mutante, evolui mais rápido que a teoria. Os aportes teóricos e de definição da disciplina mostram-se insuficientes para interpretar tal realidade. A falta de adequação entre os conceitos e as categorias e à realidade que se aplicam, segundo Celestino del Arenal, contribui para dificultar a elaboração da teoria geral das Relações Internacionais, impedindo assim a existência de uma abordagem teórica suficiente capaz de corresponder a essa realidade e explicá-la na sua complexidade.²²

Essa problemática é dificultada pela falta de referencial bibliográfico sobre o fenômeno dos atores internacionais,²³ no que compete mais especificamente a sua elaboração conceitual e ainda no que se refere a ser um processo muito importante para entender a estrutura do sistema internacional. Pode ser destacada ainda a falta de precisão quanto aos critérios utilizados para formular o conceito de ator internacional, que não são explicados de forma clara e precisa. Não há delimitação suficiente e descrição desses critérios, demonstrando que a variável –ator internacional– ainda precisa ser enriquecida com novas pesquisas e contribuições que façam avançar o tema.

1.1.1 Abordagens vagas e imprecisas

BARBER, James; SMITH, Michael (Ed.). **The nature of foreign policy**: a reader. Nova York: The Open University Press, 1974, p.14-15.

²² ARENAL, op.cit; 1994, p.427. A existência de esquemas e modelos rígidos e a falta de correspondência entre os conceitos e categorias e a realidade em que são aplicados trazem uma dificuldade ainda maior: a de racionalizar teoricamente e produzir conhecimento sobre as transformações dinâmicas das relações internacionais. In: LERMA, Gustavo Palomares. *Hegemonia y cambio en la teoría de las Relaciones Internacionales*. **Afers Internacionals**, Barcelona, n. 22, p.20, 1989. Disponível em:

<<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27869/51997>>.

Acesso em: 14 fev. 2012.

²³ Na Espanha esse problema é verificado diante da carência de monografias, obras de autores espanhóis e traduções sobre o tema dos atores internacionais. Os pesquisadores, diante do exposto, conformam-se com obras de dimensão mais ampla, sobre a sociedade internacional, ou com trabalhos específicos, fundamentalmente, sobre as organizações internacionais. In: SAINZ, Nora. *Bibliografía sobre actores internacionales*. **Papers**: Revista de Sociologia, Barcelona, n. 41, p.159. Acesso em: 5 out. 1993. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/25178/58489>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

Entre as abordagens conceituais vagas e imprecisas, Rodrigues compreende que “ator é o agente que participa das relações internacionais.”²⁴ Esse conceito, no entanto, é muito impreciso e sua amplitude possibilita classificar qualquer agente que atue internacionalmente, independente de propriedades importantes na análise de qualquer fenômeno, como frequência, periodicidade e influência que exerce nas relações internacionais, como um ator internacional.

A dimensão dinâmica da sociedade internacional²⁵ é constatada por Calduch Cervera, na sua primeira aproximação de um conceito de ator internacional, associado às categorias de interação e relação. Refere-se “a uma realidade internacional na qual o mais significativo é a ação levada a cabo pelos grupos sociais que dela participam.”²⁶ Para complementar esse conceito associado às características dinâmicas, Oliveira destaca que no contexto internacional, ator é aquele que participa da dimensão dinâmica da sociedade internacional, cuja realidade é formada por um elenco de agentes

²⁴ RODRIGUES, op.cit., p.13.

²⁵ O significado de sociedade internacional remete a Hedley Bull: “quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.” In: BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**: um Estudo da ordem na política mundial. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002, prefácio. Entretanto, relacionada com a amplitude que as relações internacionais tem alcançado, é de fundamental relevância adotar o conceito de sociedade internacional contemporânea, relacionado a ampliação e diversidade dos atores internacionais. Em conformidade com o que observa Bedin: “de uma certa maneira, com as transformações das últimas décadas, ruíram os pilares de referência da sociedade internacional moderna, pois as relações (...) que deveriam ser chamadas de transnacionais adquiriram crescente complexidade em seus diversos aspectos, polaridade incerta entre os seus principais atores e o estabelecimento de vínculos de interdependência e de cooperação jamais imaginados. Por isso, pode-se afirmar que a sociedade internacional moderna entrou em declínio e que em seu lugar surgiu uma nova sociedade internacional, que poderia ser designada de contemporânea e que se encontra, ainda, em profunda transformação.” In: BEDIN, Gilmar Antônio et.al. **Paradigmas das Relações Internacionais**: realismo-idealismo-dependência-interdependência. Ijuí: 3.ed. Unijuí, 2004, p.352. O autor destaca que “[com a sociedade internacional contemporânea], presencia-se a planetarização da política e o surgimento de vários outros centros de poder, que transpassam as fronteiras nacionais e desterritorializam os acontecimentos políticos. Com esses acontecimentos, concretiza-se uma nova sociedade internacional: a contemporânea [...]” In: ibidem, p.354.

²⁶ CALDUCH CERVERA, op.cit., p.105.

sociais que ali se relacionam, influenciando-se mutuamente e interagindo-se em cooperação ou em conflito.²⁷

No caminho do que se segue, Graham Evans e Jeffrey Newnham consideram que ator internacional é “qualquer entidade que desempenha um papel identificável nas relações internacionais”, incluindo nesse conjunto uma diversidade de agentes: o Papa, o secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a *British Petroleum*. Apesar de carecer de precisão como o conceito anterior de Rodrigues, possui escopo e flexibilidade, e seu uso transmite a variedade de personalidades, organizações e instituições que desempenham um papel significativo na atualidade.²⁸

A partir disso, não é todo grupo social que atua internacionalmente que pode ser considerado um ator internacional. Oliveira limita a existência de atores internacionais, por considerar que “nem todo grupo social é, por consequência, um ator internacional”. Nem todos os fenômenos internacionais são importantes às Relações Internacionais e nem todos os agentes em suas relações internacionais dispõem de capacidade de participar de relações significativas do ponto de vista internacional.²⁹

1.1.2 Abordagens baseadas em atributos

Capetillo observa que os atores internacionais podem se diferenciar entre públicos ou estatais e privados, cujas ações geram repercursões em nível internacional, nas áreas econômica, política, social, cultural, entre tantas outras, e que têm como condição o reconhecimento de outros atores no que compete a sua natureza, capacidade de ação e influência. Para serem considerados como tais, devem dispor de capacidade para tomar decisões que comprometam outros grupos e que gerem efeitos tanto dentro quanto fora da sua própria organização. Os atores públicos são identificados com a sociedade política, se dividem entre os Estados e as OIGs e, os privados são

²⁷ OLIVEIRA, op.cit; 2001, p.183.

²⁸ EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **The dictionary of World Politics:** a reference guide to concepts, ideas and institutions. Nova York: Simon & Swansea, 1990. p.6. Esse conceito também é compartilhado por Juan Carlos Pereira Castañares para quem ator internacional “é toda autoridade, organização, grupo, pessoa, suscetível de desempenhar um papel destacado na vida internacional”. In: CASTAÑARES, op.cit., p.42.

²⁹ OLIVEIRA, op.cit; 2001, p.183-184.

representados pela sociedade civil, pelas empresas transnacionais, ONGs, associações políticas, religiosas, culturais ou sociais.³⁰

Oliveira utiliza o atributo de capacidade na conceituação de ator internacional: “é aquele que dispõe de capacidade de participar de relações significativas do ponto de vista internacional.”³¹ A partir do conceito apresentado por essa autora, surgem alguns questionamentos pertinentes, pois existe imprecisão no uso de alguns termos como capacidade e relações significativas. Como pode ser mensurada a capacidade de um ator? Como ela é verificada ou medida? E, o que representam relações significativas? Assim sendo, verifica-se que esses atributos são relativos, e necessitam de uma discussão mais aprofundada para compreendê-los.

O critério de capacidade é utilizado, da mesma forma, por Calduch Cervera para desenvolver um conceito de ator internacional: “aqueles grupos que gozam de uma capacidade efetiva para gerar e/ou participar nas relações internacionais com outros grupos que pertençam a mesma sociedade internacional.”³² Esse conceito também proporciona alguns elementos de imprecisão que dificultam sua compreensão, principalmente no tocante à expressão grupos, e capacidade efetiva. Poderia-se, então, questionar, quais grupos? O que é capacidade efetiva? Compreendendo assim, que o elemento grupos pode incluir uma ampla gama de possibilidades e capacidade efetiva é um termo bastante relativo e condicionado às possibilidade e recursos específicos de cada ator.

Oliveira ainda vincula a definição de ator internacional com a agenda internacional, sendo, portanto, algo temporal e, por isso, relativo.³³ A definição de ator, nessa perspectiva, estaria relacionada diretamente com o contexto histórico e político-social de inserção e atuação de determinado ator. Portanto, Calduch Cervera corrobora com a opinião supra-citada, considerando que não se deve incluir nesse conceito os grupos ou sociedades que em determinado período histórico ocuparam uma posição de destaque no cenário internacional, mas que perderam esse protagonismo como consequência das mutações operadas na sociedade internacional.³⁴

A vinculação existente entre o conceito de ator internacional com o contexto histórico e político-social de sua inserção, proporciona uma maior compreensão da manutenção do Estado como agente dominante em grande parte do século XX, principalmente no período entre-guerras, quando

³⁰ CAPETILLO, op.cit., p.57.

³¹ OLIVEIRA, op.cit; 2001, p.183-184.

³² CALDUCH CERVERA, op.cit., p.105.

³³ OLIVEIRA, op.cit; 2001, p.184.

³⁴ CALDUCH CERVERA, op.cit., p.106.

passou a ocupar um papel privilegiado diante da Sociedade das Nações. Durante todo esse período a visão estatocêntrica se manteve dominante, fazendo do Estado o ator nato das Relações Internacionais e contribuindo para fortalecer a ligação entre o conceito de agente internacional com as relações existentes entre unidades soberanas. Conforme o contexto histórico-social passou por transformações a partir de 1945, o cenário internacional encontrou-se permeado por uma grande diversidade de atores, cujo número tem se incrementado significativamente. Essa alteração na dinâmica do meio internacional propiciou aos internacionalistas mudarem sua perspectiva sobre o tema, passando a considerá-los como algo relativo e temporal.³⁵

Nesse sentido, a partir das relações internacionais consideradas relevantes e, condicionadas pelas características espaço-temporais de cada sociedade internacional, são reconhecidos os grupos sociais que gozam da capacidade de atuação internacional, capazes de desempenhar um papel ativo e significativo em tais relações, podendo ser qualificados como atores internacionais. Na atualidade, se consideradas as relações de natureza política, as unidades representativas são os Estados e OIGs, mas é importante destacar a presença cada vez mais atuante dos movimentos de libertação nacional. Em comparação, se as relações significativas são as econômicas, os agentes apontados serão as empresas transnacionais.³⁶

Essa noção torna-se pertinente, pois as características que as relações internacionais assumem em determinado momento histórico-político condicionarão os tipos de relações mais significativas para determinada sociedade internacional. Em decorrência de a sociedade internacional ser formada por atores que variam ao longo dos tempos e também pelo fato de ser influenciada, em cada período histórico, por diferentes questões políticas, econômicas e sociais, entre outras, pode-se afirmar que cada sociedade internacional poderá ser conformada pelo surgimento de diferentes atores e transformada pelo aparecimento deles.

A agenda internacional tem variado ao longo dos tempos. Se antes era baseada exclusivamente nas relações de poder político, atualmente abrange ampla gama de relações econômicas, financeiras, culturais, sociais, tecnológicas e ambientais. Ao mesmo tempo em que houve a diversificação das relações, ocorreu a ampliação dos temas da agenda mundial e

³⁵ CASTAÑARES, op.cit., p.42.

³⁶ CALDUCH CERVERA, op.cit., p.106.

reconfigurações no âmbito do poder e da segurança, que agora passaram a adquirir novos contornos e significados.³⁷

De acordo com o que foi exposto, pode-se compreender que o conceito de ator internacional deve ser desenvolvido e aprimorado. Para isso, é necessário considerar as condições que existem e que influenciam os arranjos do cenário internacional em determinada época, como a estrutura de poder, os tipos de poder, as relações que existem e a configuração da agenda internacional, o comportamento dos demais atores, entre outros elementos. Quais tipos de poder são representativos dos dias de hoje? Poder militar? Ou o poder econômico? Poderia-se dizer que o poder é multifacetado e encontra-se reconfigurado? Quanto à segurança, seria ela uma categoria que remete tão somente à questão da ameaça de agressão externa e de invasão territorial, ou poder-se-ia falar em segurança ambiental, alimentar, financeira, energética?

Calduch Cervera apresenta um conceito de ator internacional baseado no critério da autonomia, na capacidade de atuar e participar do processo de decisão:

é todo grupo social que, considerado como uma unidade de decisão e atuação, participa eficaz e significativamente naquelas relações definidas previamente como fundamentais para a estruturação e dinâmica de uma determinada sociedade internacional.³⁸

Oliveira adiciona o critério de habilidade ao conceito de ator internacional, relacionado com a capacidade de determinado ator cumprir funções e objetivos propostos previamente pelo sistema internacional, que

³⁷ Uma perspectiva multi-níveis ou multi-temas é deverá ser adotada e que direcione atenção para três aspectos centrais: 1) para as características, as capacidades e os interesses dos atores na política global, incluindo além dos Estados, vários outros atores; 2) para os temas principais que fazem parte da agenda global, não apenas os de segurança, mas também os de bem-estar; 3) os padrões de cooperação que influenciam as interações. Essa abordagem multi-níveis ou multi-temas é fundamental, porque o contexto da política global em mudança não pode se manter reduzida a uma visão simplista, focada em um único conjunto de temas. Pelo contrário, as relações internacionais são relações entre muitos tipos de atores e atividades, por isso, uma visão que leva em conta a complexidade de uma ampla gama de atores e de interações é primordial. In: KEGLEY, Charles W.; WITTKOPF, Eugene R. **World politics: trend and transformation**. 7. ed. Londres: Macmillan Press, 1999, p.11-12.

³⁸ CALDUCH CERVERA, op.cit., p.106.

podem ser comerciais, econômicos, financeiros, militares, culturais, ecológicos, etc. A habilidade para desempenhar tais funções depende da influência e do poder que esse possível ator exerce na questão em foco.³⁹

A imagem estatocêntrica, centrada nos Estados como atores internacionais, fornece um conjunto de qualidades necessárias para se tornar um ator no cenário internacional, que derivam dos seguintes princípios: soberania, reconhecimento internacional e controle territorial.⁴⁰ O estatocentrismo assume que qualquer entidade que não seja recipiente de todos esses três atributos é inferior, justamente por não possuir esses atributos que, em conjunto, definem o Estado como principal ator internacional. No entanto, a visão estatocêntrica limita a qualidade e a quantidade de atores possíveis nas Relações Internacionais. Nesse caso, a ONU, a União Européia (UE) e as empresas transnacionais são consideradas sob o controle dos governos nacionais, e não atores autônomos.⁴¹

1.1.3 Por uma ampliação do conceito de ator internacional

Para compreender a possibilidade de atuação transnacional dos atores emergentes e o papel destacado dos governos subnacionais⁴² nesse processo, é imperativo procurar uma ampliação do conceito de ator internacional, que possibilite ir além das estrutura estatais e das limitações impostas pelas relações interestatais.⁴³ Alguns pesquisadores, como Caterina Garcia Segura, Richard Mansbach e Raymond E. Hopkins, Brian Hocking e Michael Smith, Graham Evans e Jeffrey Newnham criticam as limitações do conceito de ator internacional centrado no Estado,⁴⁴

³⁹ OLIVEIRA, op.cit; 2001, p.184.

⁴⁰ HOCKING, Brian; SMITH, Michael. **World politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Nova York: Simon & Swansae, 1995. p.75.

⁴¹ Idem.

⁴² Esse termo é usado de maneira intercambiável com governos não-centrais, governos sub-estatais, entidades sub-estatais e unidades sub-estatais, no entanto, optou-se, preferencialmente, por usar o termo “governos não-centrais”.

⁴³ O que é importante para quem constrói conceitos é indagar como são formados e transformados e a mudança de lugar que ocupam no âmbito de construções conceituais mais amplas. In: BARTELSON, op.cit., p.23.

⁴⁴ A questão do Estado visto como ator traz alguns problemas. Primeiramente, os Estados não têm existência física e são os governantes que tomam as ações em seu nome. Neste sentido, se são concebidos como abstrações legais, possuem um papel limitado nas relações internacionais. Em segundo lugar, são os governantes representando os governos, os agentes dos Estados que manifestam suas atividades

contribuindo com atributos comportamentais e funcionais, baseados no critério de autonomia, para elaborar um conceito mais aberto. Evans e Newnham defendem que os atores devem ser analisados de acordo com o seu grau de autonomia, antes do que pelo conceito legalista de soberania.⁴⁵

Hocking e Smith afirmam que a imagem estatocêntrica é incorreta e potencialmente prejudicial para analisar a política global⁴⁶. Por um lado, é limitada, pois pode reduzir a habilidade dos acadêmicos e dos formuladores de políticas para descrever, explicar e administrar a complexidade da realidade internacional. Por outro, foi considerada improcedente na sua totalidade, visto que as noções de soberania, reconhecimento internacional, controle territorial e populacional devem ser descartadas, pois existem

e seus interesses. Os governos e não os Estados são, efetivamente, os repositórios e a expressão prática da soberania estatal em seus âmbitos interno e externo e, isoladamente, tem a autoridade para exercer controle sobre suas populações. In: HOCKING; SMITH, op.cit., p.57. Há, uma grande possibilidade de interpretação inadequada quando o Estado é considerado uma entidade real, antes do que uma construção mental. In: FRANKEL, Joseph. **International Relations in a changing world**. Oxford: Oxford University Press, 1979, p.4. É preciso, então, evitar atribuir uma realidade física aos atores que são, essencialmente, construções artificiais. Quando se fala de um grupo, entidade ou organização como ator, é pertinente lembrar que são os indivíduos, de fato, os tomadores de decisão. Neste sentido, os únicos atores reais de fato são os indivíduos. In: HOPKINS; MANSBACH, op.cit., p.36.

⁴⁵ EVANS; NEWNHAM, op.cit., p.6. Seguindo o critério legalista, ao focar no Direito Internacional Público, o Estado é o ator por excelência das Relações Internacionais, o que conduziria a reduzir as relações internacionais às relações interestatais. A manutenção dessa perspectiva jurídica baseada exclusivamente em um elenco de atores estatais não fornece uma visão heterogênea da sociedade internacional. In: MESA, op.cit., p.185-186.

⁴⁶ O termo “política global” é preferencialmente adotado por diversos autores em detrimento de “relações internacionais”, visto que há consenso na literatura referente a insuficiência do vocabulário “internacional”, pois remete exclusivamente ao relacionamento entre nações. Observam Steve Smith e John Baylis a esse respeito, que o termo “política global” apresenta-se melhor avaliado em comparação a “relações internacionais” ou “política internacional”, pois é mais aberto e inclusivo. Refere-se ao interesse pelos processos e padrões políticos que desenvolvem-se no mundo e, não somente as relações entre Estados-nação. A atenção volta-se, então, às relações entre organizações conhecidas como atores transnacionais, a exemplo das empresas transnacionais, grupos terroristas e ONGs. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). **The globalization of world politics: An introduction to international relations**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2001, p.2.

maneiras alternativas de olhar para o sistema internacional que conciliem a manutenção do papel influente do Estado e dos governos, com a complexidade do sistema internacional contemporâneo.⁴⁷

A complexidade do sistema internacional pode ser assim caracterizada por dois fatores centrais: a ampliação dos atores internacionais, com destaque para os não-estatais⁴⁸ e a modificação do papel dos governos e da posição que ocupam no cenário internacional. O reconhecimento da existência de novos atores e sistemas no cenário internacional a partir do final do século XX, contribuiu para o desenvolvimento de novas abordagens e teorias para descrever e explicar a realidade em transformação e promover uma modificação do sistema estatal, desafiando-o tanto em termos práticos quanto do seu poder para explicar tendências e eventos.⁴⁹

Nos contextos nacional e internacional, o papel desempenhado pelos governos nacionais e a posição que ocupam tem sido submetidas a mudanças consideráveis. Conforme a noção de governo é aberta a questionamento, a mesma coisa acontece em relação à imagem das pessoas como objetos passivos e pouco interessadas na política. Uma das implicações dessa discussão é que os governos tornaram-se crescentemente incapazes de canalizar, expressar ou reunir as necessidades das pessoas.⁵⁰

A ampliação de grupos e organizações na arena internacional iniciou-se em um período precedente, com a multiplicação e diversificação dos Estados.⁵¹ Em adição a nova variedade de unidades estatais, tendências menos conhecidas e próximas da realidade das sociedades surgiram, primeiramente, com as organizações internacionais e as corporações multinacionais, e, em segundo lugar, a partir dos grupos com objetivos específicos nas esferas humanitária ou ecológica, entre outras, que trouxeram desafios para uma interpretação estatocêntrica da política global.⁵²

A partir dos fatores mencionados anteriormente, é fundamental repensar a natureza do que é ser ator internacional, da qualidade de

⁴⁷ HOCKING; SMITH, op.cit., p.75.

⁴⁸ Esse conceito será trabalhado no capítulo 2.

⁴⁹ Ibidem, p.75-76.

⁵⁰ Ibidem, p.81.

⁵¹ HOCKING; SMITH, op.cit., p.83.

⁵² Ibidem, p.84.

actorness.⁵³ Uma atividade importante envolve a reavaliação dos pressupostos relativos às qualidades que os atores precisam ter a fim de participar da política global. Os critérios tradicionais já expostos: soberania, reconhecimento internacional e controle do território e da população ajudam a explicar o caráter dos Estados como atores, mas não são esclarecedores quando for necessário avaliar o papel dos não-estatais.⁵⁴ E, assim sendo, pensar em termos de atores internacionais a partir desses critérios limita o entendimento sobre o fenômeno, empobrecendo a possibilidade de contribuições enriquecedoras que podem surgir a partir da sua ampliação.

A utilização desses critérios impossibilita a identificação dos atores não-estatais, colocando em segundo plano a sua importância. Portanto, é necessário adotar critérios menos restritivos para promover um maior entendimento dos pesquisadores e dos formuladores de políticas sobre os recursos que são alocados por cada tipo de ator internacional e que ajudam a determinar seu papel e escopo de influência no sistema internacional. Três atributos alternativos àqueles aplicados tradicionalmente aos Estados devem ser mencionados, podendo ser o centro de toda abordagem sobre ator internacional⁵⁵: autonomia – quanta liberdade de ação um ator tem para procurar alcançar seus objetivos?; representação – quais cidadãos que determinado ator representa? São grupos muito amplos ou limitados em propósitos, ou, grupos de interesses específicos?; influência – quanta influência um ator pode exercer em um contexto e em determinado tema?.

Ao adotar esses atributos mais amplos, entre outros, será possível romper com os critérios tradicionais, relacionados com a perspectiva estatocêntrica, a fim de reconhecer a possibilidade mais aberta de um conceito de ator e de seus papéis na política global. Os critérios expostos acima proporcionam um conjunto de abordagens a partir das quais poderão ser analisadas questões comportamentais e funcionais dos atores, pontos fortes e fracos e sua influência em situações especificamente estimadas. A partir dessas revisadas considerações, é possível identificar as características comportamentais e relacionais dos atores participantes nas Relações Internacionais.⁵⁶

⁵³ Idem, *ibidem*. Vale ressaltar que esse termo, apresentado por Brian Hocking e Michael Smith não tem tradução literal para o idioma português, podendo ser compreendido, de maneira aproximada, à “qualidade de ser ator.”

⁵⁴ *Ibidem*, p.84-85.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ HOCKING; SMITH, *op.cit.*, p.85.

Hopkins e Mansbach argumentam que a qualidade de soberania não deve ser a característica definidora de um ator internacional, mas antes o atributo comportamental de autonomia⁵⁷. A utilização desse primeiro atributo, qualidade que se refere à independência legal, permite que somente os Estados sejam considerados atores internacionais. De acordo com a perspectiva adotada, “um ator é uma unidade relativamente autônoma, que exerce influência no comportamento de outros atores autônomos.”⁵⁸

Se a atenção for concentrada não nas características legais, mas nas comportamentais, existem algumas unidades que se comportam independentemente e exercem um impacto significativo no cenário internacional, mesmo não sendo caracterizadas pela qualidade de soberania e não enquadradas na definição legal de Estados, a exemplo do grupo árabe Al-Fatah.⁵⁹ Por outro lado, algumas unidades possuem soberania nominal ou são reconhecidas como tal, mas não possuem o critério comportamental de atores internacionais, podendo ser citados os países da Ucrânia e da Bielorrússia, cujos comportamentos foram pouco significativos internacionalmente desde a Revolução Bolchevique em 1917. Outro exemplo nessa direção é o da Lituânia e Estônia, Estados soberanos reconhecidos internacionalmente, mas que não agem como entidades independentes por muitos anos.⁶⁰

Nesse sentido, a noção de ator internacional não deve ser delimitada a partir da qualidade de soberania ou pela característica de territorialidade, mas pelo atributo comportamental de autonomia, referindo-se “à capacidade dos líderes de uma unidade organizada em desenvolver um comportamento que não poderia ser previsto por outros atores ou autoridades.”⁶¹ Agir de maneira autônoma significa capacidade independente do ator em solicitar, receber, processar e responder às informações, etapas que constituem um processo de tomada de decisão, a qual nos Estados é tomada pelos burocratas governamentais.⁶²

Outra característica apresentada por Mansbach, Ferguson e Lampert está relacionada com a centralidade do exercício da influência na

⁵⁷ HOPKINS; MANSBACH, op.cit., p.35.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ MANSBACH, Richard W.; FERGUSON, Yale H.; LAMPERT, Donald E. **The web of world politics: non-state actors in the global system**. New Jersey: Prentice-hall, 1976, p.4.

⁶² Ibidem, p.5

política mundial, que consiste na habilidade das unidades políticas em tomar decisões e adotar políticas que influenciam os outros atores. Diante do exposto, o sistema político global consiste de numerosos atores relativamente autônomos, interagindo para influenciar os demais por meio das suas decisões tomadas de maneira independente e das políticas desenvolvidas que servem como estímulo, induzindo ou constringindo o comportamento dos demais. A autonomia dos agentes é limitada pelas transações e pelo alto grau de interdependência existente entre eles, significando que nenhum é completamente autônomo, mas interdependente. Em outras palavras, a comportamento dos atores é afetado pelas escolhas dos demais, e suas políticas são estruturadas a partir das suas decisões.⁶³

Os critérios baseados no reconhecimento jurídico – soberania e independência – não parecem ser os mais adequados, segundo as afirmações de Segura, que procura uma ampliação do conceito de ator internacional, no intento de acompanhar a evolução e dinâmica da sociedade internacional contemporânea. Em outras palavras, a categoria de soberania deve ser substituída pela de autonomia ao analisar quais são os atores da sociedade internacional contemporânea.⁶⁴

Segura destaca a limitação da aproximação realista, estritamente estatocêntrica em virtude das transformações que se sucederam a partir da Segunda Guerra Mundial, e possibilitaram a multiplicação no número e variedade de agentes. Para a autora, duas aproximações podem ser consideradas como tentativas de suceder o realismo político: na década de 70, o transnacionalismo, com o aporte dos atores transnacionais e a ampliação da gama de interações que se desenvolvem no sistema internacional; a segunda, nos anos 80, quando procurou-se adicionar uma dimensão subestatal às categorias dos transnacionalistas, destacando-se a presença dos chamados novos atores e dos atores emergentes e não necessariamente questionar o protagonismo do Estado.⁶⁵

A concepção de transformação da política internacional para a política global, apontada por Segura, introduz três mudanças conceituais importantes que influenciam diretamente no desenvolvimento do conceito de ator internacional:⁶⁶ a substituição do conceito de luta pelo de negociação, a qual deve ser estrategicamente calculada, não somente por

⁶³ Idem.

⁶⁴ SEGURA, Caterina Garcia. La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales. **Revista de Sociología**, n. 41, 1993, p. 13-31. Disponível em: <http://ddd.uab.cat/record/52080>. Acesso em 12 de nov.de 2011.

⁶⁵ Ibidem, p.15.

⁶⁶ Ibidem, p.19-21.

meio da consideração dos objetivos, mas dos custos das transações; a ampliação dos cenários nos quais se desenvolve a política mundial e as interações relevantes, originada pela diversificação e ampliação das interações, que podem ser controladas ou não pelo governo; a ampliação dos objetivos da política externa⁶⁷ permite que determinadas entidades que não intervieriam se os objetivos internacionais se limitassem aos de poder militar, se transformem em atores.

A possibilidade de conceituar ator internacional por meio do atributo de autonomia contribui para conceder dinamismo a essa variável e compreendê-la como resultado de um processo de interação com o meio, que interage de acordo com os estímulos proporcionados pelas ações comportamentais antecedentes e consequentes do ator. Hocking e Smith defendem novos critérios e variáveis intervenientes no fenômeno, complexificando a ação dos atores internacionais, entre as quais, o objetivo, a extensão da participação, as estruturas e recursos e os níveis de participação.⁶⁸

A ampliação dos atores internacionais demonstra que a diversidade representada por eles significa a perseguição de objetivos diferenciados na arena internacional, que culminam em grupos diferentes de temas. Para alguns agentes, o grupo de temas será amplo, enquanto que para outros, será confinado a um ou dois centrais e mais específicos. Assim sendo,

⁶⁷ Russett e Starr observam que não há acordo geral a respeito do que exatamente se trata a política externa. Ao apontar suas características, procuram apresentar um possível significado: uma maneira de se aproximar do conceito de política externa é, primeiramente, pensar no significado de política como “um conjunto de decisões ou programas que servem como um guia para o comportamento. Política é um guia para a ação ou um grupo de ações que direcionam-se para alcançar objetivos previamente estabelecidos.” A política é enraizada no conceito de escolha: escolher ações (ou tomar decisões) para atingir objetivos.” In: RUSSETT; STARR, op.cit., p.179-180. Os autores vão mais a diante e procuram se aprofundar no conceito de política externa: “independente se for considerada como o processo de criar, tomar ou implementar decisões, é relacional. A intenção da política externa é afetar o comportamento de outros atores, mesmo se apenas em termos gerais [...] tanto como processo quanto resultado, é a ligação entre as atividades domésticas do Estado e do ambiente externo que o circunda. In: Ibidem, p.180. Apesar de serem totalmente válidas as considerações anteriores, o conceito adotado nessa pesquisa é o de Papp, “no caso dos Estados, é o processo de formulação das ações externas [...] O resultado desse processo é conhecido por política externa.” In: PAPP, Daniel S. **Contemporary International Relations: frameworks for understanding**. 5. ed. Needham Heights: Allyn And Bacon, 1997, p.133.

⁶⁸ HOCKING; SMITH, op.cit., p.85.

existe variação no conjunto e interesses expressados ou representados por determinados atores, que podem variar de problemas ou tarefas particulares para um foco mais amplo e diverso.⁶⁹

Uma segunda área de variação entre os atores internacionais é a extensão pela qual eles participam na política global, dependente das pressões do tempo e das circunstâncias. Essa participação pode ser contínua, temporária ou proposital, quase acidental por natureza. Enquanto alguns atores irão participar ao longo de um vasto leque de atividades e com um considerável nível de regularidade e persistência, a participação de outros será inconstante, senão efêmera, transitória. Vale destacar que a mera evidência de atividade internacional, nem sempre garante ou produz um envolvimento político.⁷⁰

Um terceiro elemento, intimamente relacionado com os objetivos dos atores e a extensão da sua participação, é a estrutura e os recursos dos atores. Essa variável revela que existe muita diferença entre as características organizacionais e suas capacidades. É relevante, neste sentido, reconhecer que qualquer ator internacional é formado por características estruturais e organizacionais específicas, podendo exercer influência de diversas maneiras particulares.⁷¹

O quarto elemento está relacionado com os níveis de participação nos quais os atores existem e operam. É possível identificar nas sociedades nacionais muitos níveis, nos quais os grupos e os indivíduos participam no processo político: local, regional e municipal, e esta coexistência também é presente na arena internacional. Em cada nível de participação, um específico conjunto de agentes apresenta-se central.

A contribuição desenvolvida por Esther Barbé foi selecionada para ser adotada como referencial conceitual de ator internacional nessa pesquisa, em decorrência da sua abertura e aproximação com a realidade atual, pois os atributos utilizados na sua elaboração correspondem a condições comportamentais e relacionais, outorgando assim, características funcionais e dinâmicas à categoria de ator internacional. Barbé adota os critérios de habilidade, capacidade⁷², influência⁷³ e autonomia⁷⁴,

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Ibidem, p.85-86.

⁷¹ Ibidem, p.86.

⁷² Por capacidade compreende-se qualquer objeto físico, talento ou qualidade que possa ser usado para afetar o comportamento dos outros atores, as percepções sobre eles, o que estão dispostos e aptos a fazer. In: RUSSETT; STARR, op.cit., p.134. As capacidades de um ator são mobilizadas em suporte as ações feitas para influenciar o comportamento de outro ator. É fundamental reconhecer, então, que é

representando a possibilidade dos atores cumprirem funções e alcançarem objetivos propostos no sistema:

Ator internacional é aquela unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo), que goza

difícil ter acesso à capacidade geral de um ator para controlar as ações e políticas dos outros e conhecer e entender todas as razões pelas quais alguns atores exercem influência com sucesso, enquanto outros não. Existe portanto, uma relação estreita entre influência e capacidade. Vale ressaltar que nos relacionamentos políticos nem todo os agentes possuem a mesma influência. A influência exercida por um ator sobre os outros pode estar relacionada com a quantidade e a qualidade das capacidades mobilizadas para atingir os objetivos da política externa, que assim podem ser poucos ou variados. O que um ator procura fazer, o tipo de objetivos que formula, e como tenta fazer isso, depende, parcialmente, dos recursos disponíveis. In: HOLSTI, Kalevi J. **International politics: a framework for analysis**. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-hall Inc., 1972. p.158-159. Existem muitas técnicas fundamentais que os indivíduos e grupos usam para influenciar uns aos outros: uso da força, imposição de castigo não-violento, ameaça de punição, concessão de recompensas, oferecimento de garantias, persuassão. In: ibidem, p.167-168.

⁷³ Diferente de capacidade, a influência é mais um fenômeno psicológico, baseado nas percepções das capacidades e intenções dos outros atores. In: RUSSETT; STARR, op.cit., p.128. Consiste na habilidade para afetar o comportamento dos outros ou resistir a tentativa dos outros para afetar o seu próprio comportamento; significa conseguir com que os outros façam coisas que você quer que eles façam. Nesse caso, que determinado ator faça coisas que um outro determinado ator quer. A influência toma muitas formas: contribui para promover uma mudança na política de outro ator, por exemplo, fazendo com que haja troca nas posições dos votos na ONU, deixando uma aliança e fazendo parte de outra, diminuindo as restrições à importação de automóveis estrangeiros. In: ibidem, p.127-128. Pode ser considerada um aspecto do poder, um meio para alcançar um fim. Os atores usam a influência que têm para alcançar ou defender seus objetivos. In: ibidem, p.155.

⁷⁴ Autonomia significa a habilidade para se comportar de maneira que tenha consequências nas relações internacionais e que esse comportamento não seja previsto inteiramente por outros atores. Na prática, nenhum ator no sistema internacional contemporâneo é totalmente autônomo, devido ao alto nível de interdependência entre as unidades do sistema. No entanto, alguns atores possuem relativa autonomia, enquanto outros tomam poucas ações independentes. Os Estados-nação são os atores que se comportam de maneira mais autônoma do que outros tipos de atores, que somente podem manifestá-la sob certas condições ou em ocasiões específicas. In: HOPKINS, Raymond E.; MANSBACH, Richard W. **The actor in International Politics**. In: BARBER, James; SMITH, Michael (Ed). **The nature of foreign policy: a reader**. Nova York: The Open University Press, 1974. Cap. 2.1, p. 36.

de habilidade para mobilizar recursos que permitam alcançar seus objetivos, que tem capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia.⁷⁵

O conceito apresentado por Barbé, acrescenta novos elementos à análise, mas também traz algumas indagações. Para clarificar o conceito apresentado anteriormente, Russett e Starr voltam-se para o atributo de influência, compreendendo, assim, que uma entidade pode ser vista como um ator internacional se ela for levada em conta nas estratégias dos líderes dos Estados, e se suas funções geram impactos nos outros atores no cenário global.⁷⁶

Na política global existe acordo geral sobre um número de áreas centrais ou de níveis de participação desses agentes, mas é válido destacar que, normalmente, a área de atuação dos atores estende-se para vários níveis demonstrados por Hocking e Smith:⁷⁷

- muitos atores são, essencialmente, subnacionais. Eles operam em sociedades domésticas, com sua atuação confinada, primeiramente, às relações locais e nacionais, mesmo que eles possam produzir efeitos políticos diretamente ou indiretamente fora das suas próprias sociedades;
- relacionado com o anterior, alguns atores são transnacionais, voltando-se para as ligações organizadas entre grupos que operam dentro de duas ou mais sociedades nacionais. Esses atores transnacionais não são necessariamente controlados por qualquer governo nacional;
- existem atores que dependem das suas posições como partes ou agentes dos governos nacionais. São atores governamentais, definidos pelos seus papéis e preocupações dentro da estrutura governamental;
- existem atores cuja existência depende das ligações intergovernamentais ou acordos internacionais, um grupo que inclui muitas organizações internacionais e instituições, como a Organização para o Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA);
- finalmente, existem instituições que operam parcialmente ou totalmente em nível supranacional, o que significa dizer, um nível no qual os Estados e os governos nacionais poderão ser essencialmente subordinados, como o exemplo da UE.

⁷⁵ BARBÉ; Esther. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 1995. p.117.

⁷⁶ RUSSETT; STARR, op.cit., p.65.

⁷⁷ Ibidem, p.87.

Além de concluir que nem todos os atores internacionais são Estados e que em certas áreas de relacionamento os Estados são provavelmente periféricos, a diversidade de atores no âmbito do sistema internacional implica em uma correspondente diversidade de redes envolvendo várias combinações ou grupos de atores, tratando-se de uma nova complexidade estrutural. A possibilidade de novas redes e relacionamentos ampliados, ilustra que a visão estatocêntrica da política global é equivocada sobre as interações que importam na arena internacional.⁷⁸

Os diversos níveis de participação identificados em um momento anterior: espaço subnacional, transnacional, governamental, intergovernamental e supranacional correspondem a cinco tipos básicos de redes e padrões de atividade na arena mundial apresentados por Hocking e Smith.⁷⁹ As novas dimensões que se abrem com a expansão dessas redes produzem algumas consequências inovadoras, sendo que a mais aparente é um crescimento dos canais de participação sobre a política global. Essa situação é acompanhada por uma multiplicação de espaços de ação, aumentando a combinação de atores possíveis:⁸⁰

- redes subnacionais – são as atividades dos grupos e organizações subnacionais, que podem ser ou não correspondentes às preocupações governamentais. Elas podem transbordar para a arena mundial e causar impactos políticos globais;
- redes transnacionais – envolvem participantes de uma variedade de sociedades nacionais organizadas para propósitos específicos. Apesar de atraírem a atenção dos governos, não são canalizadas por meio deles, sendo completamente autônomas;
- redes governamentais – essas redes podem fortemente condicionar as ações dos governos como resultado das interações políticas que acontecem dentro deles. Uma extensão desse tipo de rede é a transgovernamental, formada por ligações entre os agentes dos diferentes governos nacionais e que possivelmente podem influenciar a liderança política no nível nacional;
- redes intergovernamentais – são redes facilmente reconhecidas pela análise estatocêntrica e, correspondem aos alinhamentos e instituições do sistema estatal. Elas variam de alianças e organizações formais para

⁷⁸ HOCKING; SMITH, op.cit., p.87.

⁷⁹ Ibidem, p.89.

⁸⁰ Ibidem, p.89-90.

alinhamentos informais, envolvem líderes governamentais que representam interesses e necessidades nacionais;

– redes supranacionais – são tipos de relações pouco encontradas, concentrando-se no exemplo da UE. Essas redes podem ser acompanhadas por um grande crescimento de redes transnacionais e trasgovernamentais.

A abertura conceitual a ser alcançada com as oportunidades trazidas pela necessária ampliação do conceito de ator internacional, juntamente com a expansão nos tipos de relacionamentos e redes, dá margem para a constatação de uma segunda questão importante: quem exerce influência nas Relações Internacionais? Quem são os atores internacionais? O item 1.3 apresentará algumas tipologias principais e outras possibilidade para facilitar a identificação desses agentes.

1.2 CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

Para o presente estudo, os critérios de classificação são baseados na divisão apresentada pelo pesquisador espanhol Rafael Calduch Cervera, compreendendo três naturezas: territoriais e funcionais, importância internacional, bifurcando-se entre primários e secundários e de autonomia, delimitada pelos atores integrados e agregados.

1.2.1 Natureza territorial e funcional

A natureza territorial representa a vinculação de determinado ator ao espaço geográfico e territorial. A existência do ator internacional está condicionada e, por isso, suas ações diretamente ligadas com a delimitação, ocupação e domínio de um espaço geográfico ou territorial. A participação dos atores na dinâmica internacional é influenciada de forma decisiva pelas mudanças significativas desse espaço físico. O ator territorial mais importante assim considerado, é o Estado.⁸¹ Pode-se constatar que o critério de territorialidade é estático e limitado, mais próximo da abordagem realista das Relações Internacionais, não refletindo a dinâmica das relações transnacionais que ultrapassam as delimitações e limites dos Estados e desconhecem os territórios e as fronteiras nacionais.

A natureza funcional, de outro modo, é considerada pelos autores Calduch Cervera, Barbé e Oliveira, encontrando-se relacionada diretamente com a capacidade e eficácia no desempenho de determinadas funções ou tarefas consideradas básicas e fundamentais para a sobrevivência da sociedade internacional. Existe, portanto, independência do âmbito espacial

⁸¹ CALDUCH CERVERA, op.cit., p.106.

no qual essas funções são desempenhadas e desvinculação em relação ao território⁸², contribuindo para que as capacidades funcionais dependam apenas dos próprios atributos relacionados à mobilização de recursos, desempenho de funções, exercício de influência e autonomia. Alguns exemplos de atores internacionais funcionais podem ser os seguintes: OIG's, ONG's e empresas multinacionais na sua atuação transnacional.

A principal diferença entre o ator internacional de natureza territorial e o de natureza funcional, é que no primeiro, o espaço geográfico é o principal elemento que qualifica sua capacidade de atuação internacional. Em oposição, no caso dos atores funcionais, esse elemento vem definido pela sua capacidade, podendo variar em intensidade, de responder aos desafios internacionais, ou de satisfazer as demandas que surgem na sociedade internacional.⁸³

1.2.2 Grau de importância internacional

A partir do critério do grau de importância, surge a diferença entre atores primários ou principais e os secundários ou menores. Os atores primários se restringem aos Estados e às organizações supranacionais e OIGs e os atores secundários referem-se aos demais grupos sociais com certa capacidade de atuação internacional, a exemplo das empresas transnacionais.⁸⁴

O caráter primário dos Estados é decorrente de duas razões principais: a primeira está relacionada com o papel que representa, ocupando posição central e privilegiada em relação aos demais grupos sociais, exercendo domínio das relações de poder no contexto internacional. A segunda razão encontra-se no fato de que os Estados são intermediários das relações dos outros atores, convertendo-se em mediadores do protagonismo internacional de todos os grupos sociais, que nascem e se desenvolvem ao amparo da estrutura jurídica, política, econômica e territorial dos Estados.⁸⁵

A utilização dos critérios territorial e de importância propostos por Calduch Cervera, de certa forma, são contribuições limitadoras, por centrarem-se no paradigma estatal para explicar a atuação dos atores internacionais, adotando o Estado e a questão territorial como ponto de partida para atribuir mais ou menos importância aos demais atores e assim,

⁸² Ibidem, p.107.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

reduzindo a possibilidade dos demais atores, ou, diminuindo suas significativas presenças em detrimento da unidade estatal.⁸⁶

1.2.3 Grau de autonomia internacional

Da mesma maneira que o critério de funcionalidade, o de autonomia também é utilizado pelos autores Calduch Cervera, Barbé e Oliveira em suas construções conceituais. Este último relaciona-se com dois critérios e que estão intimamente associados: a coesão interna de cada ator e sua autonomia operativa exterior. Os conceitos de coesão interna e autonomia necessitam ser clarificados. Para Calduch Cervera, a coesão interna “é condicionada pela estabilidade dos vínculos imperantes entre os membros do grupo social, de um lado, e a ordem de prioridade concedida aos interesses grupais em relação com os interesses particulares dos membros.”⁸⁷ No outro sentido, a autonomia operativa exterior é “a capacidade que cada ator tem para executar no plano internacional e de um modo direto e imediato suas próprias decisões. De outro modo, a capacidade de decidir e atuar internacionalmente sem a mediação de outra coletividade.”⁸⁸

Os atores integrados são aqueles que possuem um notável grau de autonomia de decisão e execução no plano internacional. A estabilidade dos vínculos estabelecidos entre seus membros é alta, pois impera a supremacia dos interesses coletivos sobre os interesses particulares de cada um dos membros, prevalecendo a existência de interesses idênticos ou comuns entre os membros do grupo social. Portanto, a existência e atuação de cada membro é orientada a atingir os interesses coletivos: “a supremacia dos interesses coletivos sobre os particulares de cada membro nasce de e contribui ao desenvolvimento de uma forma especial de participação social, caracterizada pela identificação de cada membro com o grupo que pertence.”⁸⁹

Por outro lado, os atores agregados são caracterizados por escasso grau de autonomia de decisão, independência e operação no plano internacional, além de um frágil grau de estabilidade interior, resultado da escassa unidade interior desses atores. Predomina, assim, a fragmentação entre seus membros, a diversidade de interesses entre eles, o predomínio

⁸⁶ Ibidem, p.108.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Ibidem, p.109.

das relações de hierarquia, gerando vínculos fundamentalmente associativos e não de socialização e identificação com o grupo em sua totalidade.⁹⁰

É necessário enfatizar o caráter relativo dos atores integrados e agregados, visto que, em algumas áreas, determinado ator pode ser considerado integrado e, em outras, um ator agregado. O estado de integração ou agregação ainda não é definitivo, pois constituem variáveis, processos dinâmicos e possíveis de transformação, que podem ser acelerados ou retardados no tempo, ampliados ou restringidos quanto aos seus membros. Entre os exemplos citados pelo autor, cabe assim ilustrar, de acordo com a sua origem, organização e funcionamento: pertencem à categoria de atores integrados – as nações, as empresas multinacionais, as organizações supraestatais, e à categoria de atores agregados – a exemplo da maioria das OIG's e das ONG's, o indivíduo e a opinião pública.⁹¹

1.3 TIPOLOGIA DE ATORES INTERNACIONAIS

A tipologia de ator internacional apresentada nesta dissertação é baseada no modelo exposto por Oliveira, que utiliza o parâmetro eclético. Este último foi selecionado como modelo para ser utilizado nesta pesquisa e subdivide-se em três categorias: ator tradicional, novos atores e atores emergentes. Outros parâmetros também são assinalados, como o de Marcel Merle e Phillip Taylor, esse evidenciado em sua obra *From Transnational to Substate Organizations: Non-state Actors in World Politics*,⁹² diferenciando os atores entre os estatais e os não-estatais.

1.3.1 Parâmetro clássico

A abordagem clássica foi criada pelo estudioso francês Marcel Merle, que destaca a dificuldade encontrada na indagação: quais são os atores das Relações Internacionais? Essa situação decorre, parcialmente, da confusão existente entre a noção de ator e de papel cumprido, visto que não significa efetivamente que todos os atores com potencial sejam atores reais e todos os reais não necessariamente cumprem o mesmo papel. Merle esclarece que a noção de ator permanece indefinida e que a indicação de quais são os atores internacionais é relativa, varia conforme o autor analisado, e só pode ser esclarecida de uma maneira experimental e

⁹⁰ CALDUCH CERVERA, op.cit., p.110.

⁹¹ Ibidem, p.111.

⁹² TAYLOR, Phillip. **Non state actors in International Politics**: from transregional to substate organizations. Boulder: Westview Press, 1984, 247 p.

circunstancial, sendo que para uns, os únicos atores são os Estados, outros incluem nessa categoria os grupos que detêm o poder econômico e, ainda há aqueles que estabelecem até mesmo os indivíduos como atores.⁹³

A posição adotada por Merle vai além do Estado-nação. O autor identifica, primeiramente, os Estados, em segundo lugar, as organizações internacionais, mais especificamente as OIGs e, em terceiro, as forças transnacionais, que podem ser tanto as ONGs quanto as empresas transnacionais.⁹⁴ Para o citado autor, os particulares tomados isoladamente não são suscetíveis de cumprir um papel específico nas relações internacionais, a não ser que sejam dirigentes, incumbidos de alguma função no sistema internacional e que atuem por intermédio de alguma das três categorias citadas acima, em âmbito coletivo.⁹⁵ O autor também salienta as relações de força que interferem na elaboração da política externa, a exemplo dos partidos políticos e grupos de pressão, incluindo os grupos de interesse e os ideológicos, as administrações e seus funcionários, a exemplo dos diplomatas e, por fim, a opinião pública.⁹⁶

1.3.2 Parâmetro transnacional

O parâmetro transnacional, exemplificado por meio da tipologia criada por Mansbach, Ferguson e Lampert⁹⁷, baseia-se em um critério de análise funcional, no qual os atributos de territorialidade e soberania deixam de ter relevância e exclusividade. Esse autor vai mais além do que Merle, classificando os atores internacionais em um número mais delimitado de categorias, destacando-se, pela primeira vez, a inclusão do grupo ator governamental não-central e conferindo a esse uma importância mais considerável. Assim sendo, esse parâmetro apresenta seis tipos de atores, reunidos em duas categorias – públicos e privados:⁹⁸

– ator interestatal governamental – pode ser conhecido como organização internacional ou supranacional, variando de acordo com a capacidade de autonomia, sendo composto por governos de mais de um Estado, como o exemplo da ONU;

– ator interestatal não-governamental – também referido como transnacional, inclui indivíduos que residem em vários Estados-nação, mas que não

⁹³ MERLE, op.cit., p.213.

⁹⁴ Idem. Ver quadro 1.

⁹⁵ MERLE, op.cit., p.213.

⁹⁶ Ibidem, p.228-246.

⁹⁷ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.326.

⁹⁸ Ibidem, p.39.

representam nenhum governo dos Estados. Esses atores envolvem grupos com grande diferenciação funcional, a exemplo dos religiosos e das organizações para o bem-estar social, corporações transnacionais e grupos terroristas e revolucionários, tendo como exemplo, a Cruz Vermelha Internacional;

- ator Estado-nação—representado pelos governos nacionais, estendendo-se aos ministérios do governo federal e seus respectivos funcionários. Apesar de serem entidades unificadas, os governos nacionais geralmente são identificados em termos de suas partes, como o exemplo dos ministérios e das legislaturas;

- ator governamental não-central – composto dos governos regionais ou municipais dentro de um Estado. Eles exercem um impacto significativo no sistema político global quando servem como o centro de movimentos seccionistas, ou quando estabelecem e mantêm contato direto com outros atores;

- ator intraestatal não-governamental – refere-se aos grupos não-governamentais ou indivíduos localizados dentro de um Estado. Esse tipo de ator geralmente encontra-se sob controle do governo federal, principalmente no que concerne a questões de política externa. Abrange atores que vão desde organizações filantrópicas, partidos políticos e comunidades étnicas e podem conduzir relações diretamente com atores autônomos que não sejam seu próprio governo, podendo ser exemplificados com a Fundação Ford e o Partido Comunista da União Soviética;

- indivíduos considerados na sua qualidade privada – podem se comportar de maneira autônoma na arena global. Essa categoria que inclui os indivíduos internacionais, foi mais comum antes da emergência do Estado-nação, particularmente representada por diplomatas ou mercenários políticos, como é o caso do revolucionário argentino Che Guevara.

A partir da tipologia apresentada acima, Mansbach, Ferguson e Lampert elaboraram um quadro⁹⁹ na qual ilustraram os atores existentes, definindo os membros do sistema global e os seus objetivos principais, delimitados nas seguintes áreas: proteção ou segurança física, desenvolvimento e regulação econômica, objetivos residuais de interesse público e *status* para o grupo.¹⁰⁰ Nessa tipologia, desenvolveram um modelo alternativo para o sistema contemporâneo global, denominado de Sistema do Conglomerado Complexo, cuja principal característica “é a formação de alinhamentos situacionais específicos de diferentes tipos de

⁹⁹ Ver quadro 2.

¹⁰⁰ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.37.

atores usando uma variedade de meios para alcançar objetivos complementares.”¹⁰¹

Para facilitar a ilustração, Mansbach, Ferguson e Lampert exemplificam o caso dos alinhamentos formados em relação à formação dos preços dos produtos derivados do petróleo e o comando de sua produção e das facilidades de exploração no Oriente Médio. De um lado, em favor da manutenção dos *status quo*, estão a maioria das potências ocidentais e as principais corporações desse setor, conhecidas como as sete-irmãs. No outro lado, estão os principais países produtores do Oriente Médio, organizados conjuntamente por meio da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), juntamente com grupos direcionados para a causa da libertação da Palestina, Egito, e de vários países orientais que percebem a questão do petróleo como ligada ao conflito árabe-israelense.¹⁰²

1.3.3 Parâmetro estatal e não-estatal

A classificação que estabelece uma diferenciação entre atores estatais e não-estatais é adotada por uma ampla gama de autores, entre os quais destaca-se Phillip Taylor, que define os atores não-estatais de maneira sucinta: “entidades outras que não os Estados-nação, que interagem no sistema político internacional”¹⁰³, reconhecendo que essa definição é ao mesmo tempo simplista e abrangente. Willetts observa que, o mencionado vocabulário é “amplamente usado para significar qualquer ator que não é um governo.”¹⁰⁴ No entanto, ao considerar as suas limitações, o autor procura abandoná-lo em decorrência de dois motivos: por um lado, esse termo implica que os Estados são atores dominantes e que os outros são secundários, justamente por fazer referência às unidades estatais; por outro, é confuso colocar em uma única categoria agentes que possuem diferenças significativas de estrutura, recursos e modos de influenciar a política global.¹⁰⁵

¹⁰¹ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.37.

¹⁰² Ibidem, p.43.

¹⁰³ TAYLOR, op.cit., p.20

¹⁰⁴ WILLETTS, Peter. Transnational actors and international organizations in global politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, p. 358.

¹⁰⁵ A indefinição quanto ao uso do termo ator não-estatal gerou a necessidade de evitar uma possível ambiguidade, referindo-se, então, separadamente, a duas

Wallace apresenta um conceito mais apropriado, pois concentra-se em apresentar as características dos atores não-estatais, que são organizações¹⁰⁶:

- amplamente ou totalmente autônomas do controle dos governos centrais e, podem emanar da sociedade civil, da economia de mercado ou dos impulsos políticos além da direção estatal;
- que operam ou participam de redes que transpassam as fronteiras estatais, engajando-se em relações transnacionais, conectando sistemas políticos, economias e sociedades;
- que afetam os resultados políticos, a partir de um ou mais estados ou no âmbito das instituições internacionais, como objetivo primário ou como somente um aspecto das suas atividades.

Para Taylor, essa classificação inclui primeiramente atores transnacionais, consistindo de indivíduos ou grupos que residem em dois ou mais Estados e, em segundo lugar, atores formalmente organizados, como as organizações internacionais.¹⁰⁷ A construção de um quadro de análise dos atores não-estatais¹⁰⁸ possibilita definir as unidades de análise que fazem parte dessa categoria. Para facilitar essa construção, o autor observa que é mais viável elaborar uma tipologia das unidades antes de tentar estabelecer uma lista exaustiva de atores não-estatais e, para isso, demonstra que essa tipologia pode ser aproximada de diferentes maneiras, envolvendo quatro divisões¹⁰⁹:

- características ou propriedades dos grupos – algumas características podem ser identificadas, como tamanho, localização geográfica, propósito, função, importância, longevidade e composição dos seus membros. Uma das classificações mais comuns está relacionada à composição das organizações internacionais, diferenciando-se aquelas que são formadas

categorias distintas: atores transnacionais e organizações internacionais, considerando o primeiro como “qualquer ator não-governamental de um país que tem relações com qualquer outro ator de outro país ou com uma organização internacional.” Essa opção foi formulada pelos acadêmicos a fim de afirmar que as relações internacionais não são limitadas exclusivamente aos governos nacionais In: idem.

¹⁰⁶ JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William. **Non-state actors in world politics**. Hampshire: Palgrave Publishers, 2001, p.3-4

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Ver quadro 5. Um quadro pode ser elaborado a partir da junção das quatro classes funcionais (expostas na parte superior da tabela) adicionadas como subclasses das quatro categorias de membros (expostas na parte esquerda da tabela), criando, assim, um arranjo de matriz 4x4.

¹⁰⁹ TAYLOR, op.cit., p.20-22.

pelos Estados-nação, nomeadas OIGs, daquelas cujos membros não são Estados-nação, conhecidas como ONGs;

- escopo geográfico dos grupos – delimitando-se os regionais e grupos supra-regionais (ou globais);

- combinação das duas categorias anteriores – aproximando o escopo geográfico dos membros com as subclasses anteriores (OIGs e ONGs), gerando, por conseguinte, quatro categorias: OIGs regionais, OIGs supra-regionais ou globais, ONGs regionais, e ONGs supra-regionais ou globais. Essas quatro classificações são úteis, mas elas ainda envolvem muitas organizações diferentes e geram categorias muito abrangentes;

- função desempenhada pelos grupos – essa classificação apresenta-se mais difícil, em virtude das múltiplas funções das organizações ou dos objetivos alcançados por elas, encontrando-se, nesse sentido, quatro categorias: econômica, segurança, política, cultural/ideológica.

Outras tipologias podem ser apresentadas. O autor Adriano Moreira adota o termo agentes, iniciando sua identificação a partir do Estado. Entretanto, o autor busca uma concepção mais ampla, que incorpore outras influências significativas na vida internacional. Além dos Estados, as organizações internacionais ou transestatais, os poderes erráticos, as instituições espirituais de vocação mundializante, os indivíduos que assumem uma intervenção não subordinada ao poder político.¹¹⁰

Esse autor, como já observado nesse estudo também considera a relevância que as forças transnacionais exercem atualmente e constata a existência das *solidariedades* no cenário internacional: solidariedades políticas ou partidos internacionais, solidariedades profissionais ou sindicatos internacionais, solidariedades religiosas, como o exemplo das Igrejas, e as solidariedades científicas ou humanitárias, que representam os interesses privados, como os institutos, academias, associações, como o caso da Cruz Vermelha e das multinacionais. O confronto das ideologias e interesses representados por esses atores deixou de ter o Estado como intermediário, passando a estar frequentemente condicionados pelas forças transnacionais.¹¹¹

Robert L. Wendzel, depois de analisar o cenário internacional, procura estudar o que denomina de partes que convivem nesse mesmo cenário. Para isso, o autor indaga: “quais são os principais participantes (atores, unidades, componentes) cujas ações e interações compõem a

¹¹⁰ MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais**. Coimbra: Almedina, 1996, p.18

¹¹¹ Ibidem, p.342.

essência das relações internacionais e quais as suas características?”¹¹² A partir do exposto, Wendzel delimita essas partes à duas espécies principais de participantes nas citadas relações internacionais: os Estados e os atores não-estatais.

Apesar de reconhecer o fato de que os Estados são as partes mais significativas nas Relações Internacionais e que sempre estão envolvidos nessas relações, existem atores não-estatais que ocasionalmente cumprem papéis importantes, variando em termos de permanência, escopo e propósitos. A ONU seria o principal exemplo desses atores não-estatais. A segunda espécie de participante não-estatal é a organização internacional de propósitos limitados, que geralmente trata de questões específicas, econômicas e sociais. Outros tipos de participantes internacionais não-estatais são as organizações regionais, as organizações de libertação nacional, os participantes transnacionais, que podem ser conhecidos como ONGs ou empresas multinacionais.¹¹³

O estudioso alemão Karl Deutsch considera como atores das Relações Internacionais não apenas os Estados e as organizações internacionais, mas também os denominados grupos de interesse, que podem ser identificados como um conjunto de indivíduos que esperam receber uma recompensa conjunta como resultado de determinada sequência de acontecimentos e que, provavelmente, tendem a agir solidariamente no que se refere ao que acreditam constituir oportunidades comuns para o grupo.¹¹⁴

Entre os grupos que possuem interesses menos específicos, o autor enfatiza nos países não-comunistas, os bancos, as agências de investimentos e as grandes empresas do setor privado, *holdings* com atividades amplamente diversificadas e consultorias jurídicas extremamente poderosas. Outros grupos representativos de interesses gerais, em muitos países, são aqueles constituídos pelos militares, pela alta burocracia, de extrema importância em países como a França e a Alemanha, os grupos ligados aos meios de comunicação de massa, os políticos, os diplomatas, as universidades, os sindicatos, as Igrejas e as elites.¹¹⁵

¹¹² WENDZEL, Robert L. **Relações Internacionais**: o enfoque do formulador de políticas. Tradução de João de Oliveira Dantas, Júlio Galvez e Pantaleao Soares de Barros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980, p.16.

¹¹³ WENDZEL, op.cit., p.16-22.

¹¹⁴ DEUTSCH, KARL. **Análise das Relações Internacionais**. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982, p.71.

¹¹⁵ Ibidem, p.69-99.

1.3.4 Parâmetro eclético

A perspectiva eclética é composta de três categorias: os atores tradicionais, os novos atores e os atores emergentes. Oliveira considera a classificação eclética como resultado da amplitude dos fluxos internacionais globais, caracterizados por sua fluidez e volatilidade, originados pela tecnologia da informação instantânea e relações virtuais, promovendo a inovação de um mundo digital, uma sociedade em rede. Essas relações fogem ao controle estatal, transcendendo seus limites e fronteiras.¹¹⁶

Diferente de muitos autores, que utilizam a denominação atores não-estatais para designar os agentes existentes e que não apresentam características estatais, optou-se por utilizar a tipologia apresentada por Oliveira, que estabelece uma diferenciação entre o ator tradicional, os novos atores e os atores emergentes. Essa escolha deve-se, parcialmente, ao fato de que os pesquisadores costumam incluir na categoria de atores não-estatais todos os que não são Estados, um conjunto composto por diversidade de agentes, incorporando tanto as OIGs, as ONGs, as empresas transnacionais, quanto aqueles que estão desempenhando um papel central nessa sociedade emergente e representantes de um universo caracterizado por uma multiplicidade de comportamentos, características e mecanismos de ação internacional. Reconhece-se, portanto, que a utilização do termo atores-não estatais não é a melhor escolha para a presente pesquisa, apesar do seu uso ser muito frequentemente aceito na disciplina.

Por outro lado, segundo Mansbach e Vasquez, a resistência em utilizar o termo não-estatal decorre, por outro lado, de uma tendência encontrada na literatura de conceber o Estado como ator, quando na realidade, quem são os agentes são os governos que agem em seu nome. Essa preposição envolve uma confusão preliminar entre o conceito de ator e o de sistema social, sendo que o último está relacionado com a ligação existente entre os habitantes de um Estado-nação pela história, linguagem e normas compartilhadas. É necessário, portanto, diferenciar entre a mobilização dos atores, que podem ser os governos, para lutar pelos seus próprios objetivos, e a ligação social dos cidadãos. Abordar o Estado como agente somente é possível quando a coletividade ativa envolve toda a

¹¹⁶ OLIVEIRA, Odete Maria de; SILVA, Andréia Rosenir da. Gênero como possível ator das Relações Internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: a questão de gênero**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011, p.41-42.

coletividade social, entretanto, desde que o Estado isolado não é um ator, segue que a dicotomia Estado/não-estatal é inválida.¹¹⁷

A classificação eclética inclui três categorias centrais: primeiro grupo – atores tradicionais, compreendendo as Estados e a partir deles os desdobramentos estatocêntricos; segundo grupo – novos atores, incluindo as organizações internacionais, as ONGs e as empresas transnacionais; terceiro grupo – atores emergentes, que exercem atividades e papéis diversificados e em variados âmbitos, abarcando múltiplo universo, ilustrando o surgimento da sociedade internacional contemporânea.¹¹⁸ Entre eles destacam-se os movimentos sociais, os movimentos sociais globais, grupos privados, grupos sociais, indivíduo, opinião pública, partidos políticos, associações religiosas, sindicatos, movimentos de libertação nacional, mídia, crime organizado, terrorismo, gênero, redes transnacionais e poderes erráticos.

Sobre o último grupo de atores, os emergentes, a mencionada autora enfatiza que os estudiosos ainda não chegaram a um consenso sobre o grau de protagonismo e de importância que exercem na sociedade internacional contemporânea.¹¹⁹ De modo geral, consiste em categoria extensa e em constante dinamismo, composta por grupos e entidades que passaram a caracterizar um complexo relacional mais amplo e diversificado, tanto no que compete as suas características e objetivos quanto as estratégias e mecanismos de inserção internacional. Assim sendo, os movimento sociais, a sociedade civil internacional, grupos religiosos e terroristas, movimentos de libertação nacional, governos não-centrais, entre outros, fazem parte dos atores emergentes das Relações Internacionais.

1.4 OS PARADIGMAS COMO MODELOS DE ANÁLISE

O tema dos atores internacionais pode ser analisado a partir de diversas perspectivas: seja como categoria de análise no âmbito dos paradigmas das Relações Internacionais¹²⁰, como elemento da estrutura da

¹¹⁷ MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., 162-164.

¹¹⁸ Ver quadro 4.

¹¹⁹ OLIVEIRA; SILVA, op.cit., p.42.

¹²⁰ Na origem dos diferentes paradigmas encontram-se alguns questionamentos referentes sobre os atores internacionais: a conceitualização (o que é um ator?), a identificação, (quem pode ser considerado ator?), a classificação (grupos ou categorias de atores), e a análise (estrutura, funcionamento e papel dos atores). In: SAINS, op.cit., p.159.

sociedade internacional, a partir do processo de globalização¹²¹ e seus efeitos sobre o papel dos agentes internacionais, ou mais especificamente no que concerne ao enfraquecimento da competência do Estado e do fortalecimento do papel representado pelos atores não-estatais. Diante dessas diversas opções que demonstram em algum grau a importância desse tema, cabe antecipadamente, indagar: qual a importância dos modelos paradigmáticos no âmbito teórico da mencionada disciplina?

A questão dos paradigmas tem se tornado central no âmbito da teoria das Relações Internacionais, a partir dos finais da década de sessenta até os presentes dias e, por isso, fonte de debate longo e inacabado. A razão para essa centralidade reside, por um lado, na própria transformação da realidade internacional, em função das modificações políticas, econômicas, sociais e técnico-científicas e, por outro, no aumento quantitativo dos atores e de suas interações, assim como o aparecimento de novos e dramáticos problemas internacionais. Esse conjunto de alterações reflete na evolução científica das Relações Internacionais e na tentativa de construção de

¹²¹ O conceito de globalização adotado nessa pesquisa refere-se a “instensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimento locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético.” In: GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991, p.69-70. Nesse contexto, Santos observa que o mencionado fenômeno pode ser concebido como conjunto complexo de processos e de contraditórias globalizações, que operam de maneira contraditória ou antagônica, e a relação contraditória e complementar entre as dimensões global e local é produto desse processo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p.55. Sendo assim, Giddens afirma que a globalização não está simplesmente retirando poder ou influência de comunidades locais e nações para transferi-lo para a arena global. Ela tem também o efeito oposto, cria novas pressões por autonomia local. In: GIDDENS, Anthony. **O mundo em descontrole**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002, p.23. O termo globalização como um processo de interligação entre as esferas global e local passou a ser efetivamente usado a partir das décadas de 60 e 70, quando a idéia de interdependência política e econômica existente entre as nações ocidentais gerou muitas reflexões sobre as insuficiências das abordagens ortodoxas sobre a política, a economia e a cultura, que presumiam uma separação rigorosa entre as dimensões internas e externas, os campos nacional e internacional, o local e o global. Em um mundo interdependente, os acontecimentos mundiais no exterior rapidamente surtiam impacto internamente, enquanto os acontecimentos domésticos tinham consequências externas. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contra da Globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p.8.

adequados paradigmas para interpretar a realidade internacional, cada vez mais complexa e mutante.¹²²

Antes de iniciar uma discussão sobre os paradigmas no âmbito das Relações Internacionais é indispensável esclarecer seu conceito.¹²³ De acordo com Oliveira, a noção de paradigma refere-se ao modo de apreender, compreender e interpretar a realidade do objeto de conhecimento, constituindo uma forma de organizar e sistematizar a realidade dos fenômenos de conhecimento.¹²⁴ Nesse sentido, Barbé enfatiza que o paradigma constitui o mapa mental do teórico, apresentando uma imagem do mundo e servindo, portanto, como um guia para a investigação.¹²⁵

No âmbito teórico das Relações Internacionais, os paradigmas podem ser compreendidos como modelos de análise e interpretação da realidade internacional. Para Gustavo Palomares Lerma, o paradigma é um modelo que fornece um marco e um guia de estudo e que condicionará a análise do objeto, do método e de todo o processo investigativo da pesquisa. Assim sendo, o paradigma adotado reflete-se na concepção global do objeto estudado.¹²⁶

A questão dos paradigmas das Relações Interacionais deve ser vista como algo prioritário, pois sua adoção faz referência aos valores utilizados pelo estudioso para interpretar o mundo, condicionando a interpretação do fenômeno e da realidade internacional, de uma maneira mais abrangente. O

¹²² ARENAL, Celestino del. La teoria de las Relaciones Internacionales hoy: debates y paradigmas. **Revista Relaciones Internacionales**, Costa Rica, n. 32, p. 11, 1990. Disponível em: <http://www.enlaceacademico.org/fileadmin/usuarios/mas_documentos/JCV/SEM_ANA%2032/3%20RI%2032-33/Rel_Int_32_33_Cap_0002.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2012.

¹²³ Esse termo, ao ser utilizado pela primeira vez, tornou-se popular e a partir de então, foi difundido na obra de Thomas S. Kuhn, *A Estrutura das Revoluções Científicas*, publicada pela primeira vez em 1962. Na edição de 2009, Kuhn considera como paradigmas “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modulares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. Ver: KUHN, Thomas S. **A Estrutura das revoluções científicas**. Lisboa: Guerra & Paz, 2009, p.13.

¹²⁴ OLIVEIRA, Odete Maria. Relações Internacionais e o dilema de seus paradigmas: configurações tradicionais e pluralistas. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno. **Relações Internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p.36.

¹²⁵ BARBÉ, op.cit., 1995, p.56-57.

¹²⁶ LERMA, op.cit., p.22.

paradigma é esse “marco de referência que guia o estudo,”¹²⁷ possibilitando que os cientistas analisem os mesmos fenômenos com diferentes interpretações necessárias ao objeto de seu conhecimento.

No presente caso, os agentes internacionais podem ser analisados mediante distintos enfoques, que contribuem para gerar uma análise divergente da realidade. Nessa dissertação, o paradigma do realismo político e do pluralismo, a partir da interdependência e das contribuições da abordagem transnacionalista serão explorados para contrastar e, ao mesmo tempo, ampliar a visão sobre o fenômeno dos atores internacionais.¹²⁸

Conforme exposto, a questão dos paradigmas apresenta-se central na disciplina das Relações Internacionais, em função da necessidade de construção de modelos adequados para apreender, compreender e interpretar a realidade internacional, já que o debate paradigmático põe em jogo a noção e a realidade transformadora das Relações Internacionais. A mudança paradigmática somente acontece a partir da verificação de mudanças nos postulados básicos centrais de determinado paradigma, e um novo paradigma apenas surge quando aparecem novos postulados para interpretar a realidade.¹²⁹

No contexto da disciplina das Relações Internacionais, sua maturidade e autonomia científica alcançada no século XX, possibilitaram o desenvolvimento de modelos interpretativos e direcionados para o entendimento dessa realidade.¹³⁰ Logo, essa disciplina não dispõe de um único paradigma. Pelo contrário, é constituída por um conjunto de contribuições paradigmáticas, que se expandiram juntamente com a evolução científica das Relações Internacionais e são formadas por diferentes desenhos e conceitos, tentando ilustrar, cada um ao seu modo, a realidade internacional.

A partir dos anos sessenta, novos paradigmas surgiram. Novas concepções e imagens do mundo passaram a representar um desafio ao paradigma tradicional da disciplina, o conhecido realismo político. Essas

¹²⁷ BARBÉ, Esther. El estudio de las Relaciones Internacionales: crisis o consolidación de una disciplina?. Revista de Estudios Políticos, Madrid, n. 65, p.173-196, 1989. Trimestral. Disponível em: <http://politicainternacionalcontemporanea.files.wordpress.com/2010/09/estudio_rr_ii_e-barbe.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

¹²⁸ Não se desconhecendo a importância de outros paradigmas como da dependência e do idealismo, por exemplo.

¹²⁹ ARENAL, op.cit., 1990, p.11.

¹³⁰ BEDIN, Gilmar Antonio. O realismo político e as Relações Internacionais. In: BEDIN, Gilmar Antônio *et.al.* **Paradigmas das Relações Internacionais: realismo-idealismo-dependência-interdependência**. Ijuí: 3.ed. Unijuí, 2004, p.58.

novas possibilidades paradigmáticas são utilizadas para tentar compreender de maneira mais abrangente as modificações da sociedade internacional e fornecer respostas mais adequadas para os problemas internacionais, na medida em que a agenda se tornava mais diversificada.¹³¹

Observa Giovanni Olsson: a análise dos atores internacionais pode acontecer a partir dos principais paradigmas da disciplina. A identificação de quais são os atores internacionais e, a partir disso, a existência de dificuldades encontradas quanto a essa identificação, depende de alguns aspectos fundamentais, como os instrumentos teóricos utilizados e sua perspectiva de aplicação.¹³² A seleção do paradigma utilizado para compreender a atuação dos atores internacionais é decisiva, variando desde concepções estatocêntricas tradicionais até as concepções contemporâneas.¹³³ A abordagem tradicional remete a um referencial analítico estatal, em que o meio de atuação e o papel desempenhado são peculiares. Assim sendo, cada abordagem utilizada – idealista ou realista, dependentista ou interdependentista – irá implicar em focos distintos de análise e de entendimento da realidade, influenciando no questionamento sobre os atores, cenários e papéis da sociedade internacional.¹³⁴

Apesar do tema ser tratado a partir dos diversificados paradigmas das Relações Internacionais, é provável que de início seja abordado com referência ao Estado. Para Barbé, essa situação decorre do seu próprio protagonismo como ator privilegiado ou quase único, de acordo com a visão dos autores realistas clássicos. Em outros momentos, os estudiosos avaliam o papel cada vez mais reduzido dos Estados no sistema internacional. A partir disso, a crise e a consolidação do Estado como ator internacional se manifestam em paralelo e são mutuamente reforçados.¹³⁵

Nesse sentido, na presente dissertação, a questão dos atores internacionais será analisada a partir dos paradigmas do realismo político, e do pluralismo, a partir da interdependência e das contribuições da abordagem transnacionalista, sem a intenção de esgotar o tema, no sentido

¹³¹ ARENAL, op.cit., 1990, p. 11.

¹³² OLSSON, Giovanni. **Relações Internacionais e seus atores na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2003, 202 p.

¹³³ Ibidem, p.143.

¹³⁴ Ibidem, p.145.

¹³⁵ BARBÉ, Esther. El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados. **Revista de Sociologia**, Barcelona, n. 41, p.33-54, 1993. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n41/02102862n41p33.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

de descrever exaustivamente as características, os conceitos e os desenhos de cada paradigma, para não disvirtuar o objeto de análise. O objetivo consiste exclusivamente em explorar o tema dos atores internacionais no âmbito de cada um desses paradigmas. Com o propósito de analisar o papel dos atores internacionais de acordo com o paradigma do realismo político e do pluralista, procurou-se seguir a delimitação estabelecida pelos autores Paul Viotti e Mark Kauppi, na obra *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, publicada em 1993.¹³⁶

A discussão de Viotti e Kauppi centra-se nas principais imagens que influenciam a pesquisa na área de Relações Internacionais: realismo, pluralismo e globalismo. Essas três imagens proporcionam a base para o desenvolvimento de trabalhos teóricos na área, e são de importância decisiva, posto que cada imagem contém suposições relacionadas aos atores principais, temas e processos da política mundial.¹³⁷ As duas principais distinções entre o paradigma do realismo e do pluralismo são desenvolvidas a partir da análise de dois fatores centrais: os principais atores ou unidades e as suposições feitas sobre eles.¹³⁸

1.4.1 O paradigma do realismo político

A importância do realismo político para a disciplina das Relações Internacionais é esclarecida por Michael C. Williams, destacando que a tradição realista exerce impacto poderoso no estudo da política internacional. Seus desenhos e arranjos tornaram-se elementos centrais na narrativa sobre o que a disciplina das Relações Internacionais relata de si mesma, sua história, e seus conceitos fundacionais. As asserções sobre a política realista funcionam como maneiras de legitimação, confirmando a validade continuada dos princípios realistas ao longo da história, apropriando-se da autoridade de figuras clássicas da teoria política em seu suporte.¹³⁹

O realismo político, também conhecido como o paradigma tradicional ou clássico das Relações Internacionais, surgiu como hegemônico na área das Relações Internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, como reação ao idealismo e interessado em explicar de maneira

¹³⁶ KAUPPI, Mark V.; VIOTTI, Paul R. **International Relations: realism, pluralism and beyond**. Boston: Allyn and Bacon, 1993, p.606.

¹³⁷ Ibidem, p.2.

¹³⁸ Ibidem, p.3.

¹³⁹ WILLIAMS, Michael C. **The realist tradition and the limits of International Relations**. Aberystwyth: Cambridge University Press, 2005, p.3.

mais efetiva a realidade do conflito, mantendo sua influência no decorrer da Guerra Fria, sendo reformulado posteriormente pelo neo-realismo, também denominado realismo estrutural. Apesar de ter se solidificado na área das Relações Internacionais somente depois da Segunda Guerra Mundial, tem antecedentes no âmbito da teoria política, na experiência da afirmação do Estado como forma de organização política e social e da constituição de um sistema de Estados europeu no século XVII.

A base do realismo político encontra-se, de início, na teoria política, mais particularmente no processo de concentração e secularização do poder em nível das entidades políticas estatais e de descentralização no âmbito internacional. A noção do Estado, como suprema autoridade política e a diferenciação existente na vida social entre a ordem que impera no âmbito do Estado e a anarquia do sistema internacional, “determina uma visão da realidade internacional na qual o Estado e o poder se transformam no ator e no fator de referência para a política e a teoria.”¹⁴⁰

A centralidade desse paradigma na teoria das Relações Internacionais deve-se ao fato de que ele persiste, sendo a aproximação dominante ao longo dos tempos na esfera da disciplina, podendo ser definida como estatocêntrica, com base nos seus atores, sendo o Estado considerado o ator por excelência das Relações Internacionais e suas relações exclusivamente interestatais.¹⁴¹

Nesse sentido, ressalta Williams, é necessário fazer uma divisão entre o realismo clássico e o neo-realismo. A essência do realismo reside na adoção de três fatores conhecidos pelos internacionalistas: Estados como atores internacionais unitários, ação racional dessa unidade estatal e anarquia internacional. A diferença entre o realismo clássico e o neo-realismo reside, basicamente, no fato de que o pensamento realista clássico, como o de Morgenthau, está interessado no Estado, enquanto que o neo-realismo de Kenneth Waltz, toma a estrutura do sistema internacional como elemento central de investigação.¹⁴²

O realismo é baseado em quatro asserções fundadas na centralidade das principais unidades ou atores do sistema internacional e os desdobramentos que surgem a partir disso:¹⁴³ os Estados são os atores principais ou mais importantes, e representam as unidades de análises centrais, identificando o estudo das Relações Internacionais com aquele das relações entre os Estados. As corporações internacionais, grupos terroristas

¹⁴⁰ ARENAL, op.cit., 1990, p.13.

¹⁴¹ SEGURA, op.cit., p.15.

¹⁴² WILLIAMS, op.cit., p.13.

¹⁴³ KAUPPI; VIOTTI, op.cit., p.5-7.

e organizações internacionais são reconhecidas pelos realistas, mas a posição desses atores não-estatais é menos importante, pois os Estados são atores dominantes; o Estado é um ator unitário, uma unidade integrada; o Estado é um ator racional, estendendo essa concepção para a existência de um processo racional de política externa; existência de hierarquia dos temas internacionais, com a segurança nacional como tema prioritário, assim como a questão militar e o poder político.

O comportamento estatal foi analisado em obras clássicas de autores realistas, como Eduard Hallet Carr, Hans Morgenthau e Raymond Aron, como também na obra do consagrado autor e fundador do neo-realismo, Kenneth Waltz.¹⁴⁴ A escolha de tais autores para analisar o papel dos atores internacionais, deve-se ao fato de que, por meio das suas obras encontram-se elementos fundamentais e duradouros do sistema político internacional, “pronunciamentos clássicos sobre o assunto no sentido de que são eles a expressão-padrão ou primorosa de determinado ponto de vista.”¹⁴⁵

A partir disso, quais as atividades desempenhadas pelos atores no âmbito do realismo político? Quais os temas e comportamentos importantes na agenda da política internacional para os autores realistas? Os temas do poder e da guerra se apresentam como principais no âmbito da atividade externa dos Estados, justamente porque as relações entre os Estados, segundo os realistas, implicam necessariamente na guerra e na manutenção da situação de anarquia. Para Carr, Morgenthau e Aron, as Relações Internacionais representam relações de conflito e poder e são analisadas a partir da referência ao estudo do comportamento estatal.

Carr pode ser considerado o primeiro autor que introduziu as categorias de realismo e idealismo no âmbito da literatura das Relações Internacionais, ao afirmar que a política é composta de dois elementos: utopia e realidade. Não há barreira maior ao pensamento político do que o fracasso em distinguir entre idéias, que representam a utopia, e instituições, que simbolizam a realidade.¹⁴⁶

¹⁴⁴ A tentativa de aprimoramento do realismo político deu origem ao paradigma do neo-realismo, ou realismo estrutural, que encontra em Kenneth Waltz seu fundador, um dos principais expoentes. Ver: WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Tradução de Maria Luisa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002, 339 p.

¹⁴⁵ WIGHT, Martin. **A política do poder**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 49.

¹⁴⁶ CARR, Eduard Hallet. **Vinte anos de crise: 1919-1929**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001. p. 123

A “escola histórica do realismo” teve seu lugar na Alemanha, e seu desenvolvimento foi traçado através dos nomes de Hegel e Marx; como característica principal dessa escola, pode-se destacar a idéia de causalidade na história, em outras palavras, de um determinismo marcante. Várias interpretações, sejam elas, baseadas na economia, na geografia, na perspectiva histórica, são, em última análise, deterministas.¹⁴⁷

O caráter estatocêntrico do realismo político é abordado por Barbé, tendo como foco o pensamento de Morgenthau. A autora afirma que, na teoria de Morgenthau, o Estado é ator por excelência no sistema internacional contemporâneo. As duas principais premissas básicas do estatocentrismo, segundo esse autor, são o Estado como ator privilegiado do sistema internacional e como forma histórica de organização do exercício do poder nas Relações Internacionais. A concepção estatocêntrica desse autor alemão situa-se nas suas categorias principais de análise: interesse nacional e equilíbrio do poder, ambos fundamentos nucleares para o estudo do fenômeno estatal.¹⁴⁸

A autora expõe que no modelo elaborado por Morgenthau, o Estado é concebido como um ator racional, ou seja, sua ação possibilita que a política exterior, guiada pelo interesse nacional, seja previsível. O relativo caráter histórico do Estado como ator, representa a possibilidade da condição de não ser permanente, incorporando a probabilidade de mudança na forma de organização política do poder nas Relações Internacionais.¹⁴⁹ Ao definir a política em termos de interesse, Morgenthau esclarece que a “conexão contemporânea entre o interesse e a nação constitui um produto da história, motivo por que está destinado a desaparecer no curso dessa mesma história.”¹⁵⁰ A partir disso, a presente divisão política do mundo, alicerçada no modelo dos Estados-nação, será um dia substituída por

¹⁴⁷ Ibidem, p.87-88.

¹⁴⁸ BARBÉ, Esther. El papel del realismo en las Relaciones Internacionales: la teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau. **Revista de Estudios Políticos**, La Rioja, n. 57, p.149-176, 1987. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26941>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

¹⁴⁹ BARBÉ, op.cit., 1987, p.156-157.

¹⁵⁰ MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003, p.61.

unidades com dimensões de natureza distinta e mais correspondentes com as exigências morais do mundo contemporâneo.¹⁵¹

Ao desenvolver a obra *Paz e Guerra entre as Nações*, utilizando o tema da guerra como ponto de partida, Aron fundamenta a construção de sua investigação nas categorias de poder, política de poder, força, estratégia e diplomacia, entre outras. Interessado em uma possível teoria das Relações Internacionais, afirma que o objetivo dessa teoria é apreender a multiplicidade das causas que agem sobre as relações entre Estados. No início dessa obra, esclarece que as relações entre os Estados constituem o campo por excelência das relações internacionais. Os tratados são um exemplo emblemático dessas relações,¹⁵² manifestando-se por meio de personagens chamados simbolicamente de diplomatas e de soldados, representando as relações interestatais, conduzindo à diplomacia e à guerra.¹⁵³

A partir do protagonismo do Estado como ator internacional, Aron desenvolve sua definição de sistema internacional: “é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral.”¹⁵⁴ Esse conjunto é formado por atores principais que determinam como deve ser o sistema em cada época, e só comporta um número limitado de atores, sendo que por volta de 1950, poucas potências faziam parte.¹⁵⁵

Apesar do neo-realismo estabelecer uma certa continuidade em relação as categorias analisadas pelos autores provenientes do realismo político, ao mesmo tempo implica na existência de mudanças em relação ao primeiro, pois, conforme pode ser verificado na obra *Theory of International Politics*, a ênfase é depositada na estrutura do sistema internacional. O objetivo de Waltz é elaborar uma teoria das Relações Internacionais, a partir de uma teoria sistêmica¹⁵⁶, baseada na diferença entre os níveis sistêmico ou estrutural e o das unidades em interação.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986, p.53.

¹⁵³ Ibidem, p.54.

¹⁵⁴ Ibidem, p.155.

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ Para Kenneth Waltz o objetivo da teoria sistêmica é mostrar como os dois níveis, diga-se o da estrutura, sendo essa o nível sistêmico propriamente dito, e o das unidades em interação se relacionam e se afetam. Qualquer abordagem ou teoria sistêmica deve mostrar dois aspectos relevantes: como o nível sistêmico é diferenciado do nível das unidades em interação; e, a estrutura, sendo um conceito de nível sistêmico, deve necessariamente exercer algum impacto causal. Por isso,

Ao considerar que a estrutura do sistema é definida pelas suas principais partes em interação ou atores mais importantes, e uma vez que essas partes em interação são principalmente os Estados, o sistema pode ser definido a partir das relações interestatais.¹⁵⁷ As estruturas político-internacionais são constituídas em termos de Estados, mais especificamente as grandes potências, consideradas unidades egoístas, que buscam a sobrevivência e detêm a responsabilidade da gestão do sistema internacional.¹⁵⁸

Esse autor do neo-realismo observa, que o sistema interestatal não é o único existente.¹⁵⁹ Nesse momento, pode-se inferir que para o citado autor, há a possibilidade de considerar a atuação de outros sistemas e atores, que não exclusivamente os Estados. Todavia, como são as principais unidades que interagem no sistema, sua configuração apenas pode ser determinada pelas características estatais. A influência dos Estados sob os outros atores é demonstrada pelo fato de que eles estabelecem as condições da relação, ao permitir passivamente que regras informais se desenvolvam, ou ao intervir ativamente para mudar as regras que já não os servem.¹⁶⁰

Fred Haliday tece uma interessante crítica sobre a constituição do sistema internacional, concebido pelos autores clássicos como fundamentalmente estatal e baseado em relações de poder, cujos temas da segurança e da defesa são principais. O sistema internacional poderia ser definido em termos das relações interestatais, no entanto, essa definição é parcialmente limitada, pois localiza a história internacional no âmbito da diplomacia e dos Estados, e possibilita pensar que a arena internacional é composta exclusivamente pelos últimos. O autor não desconsidera os âmbitos político e militar, mas acrescenta que “as histórias alternativas e os conceitos do ‘internacional’ podem ser escritas considerando outros pontos de partida, como o econômico e o social.”¹⁶¹

1.4.2 O paradigma pluralista

uma teoria sistêmica é requerida apenas se a estrutura do sistema e as suas unidades se afetarem mutuamente, se os efeitos estruturais estão claramente definidos e expostos. In: WALTZ, op.cit. p.63.

¹⁵⁷ Ibidem, p.92.

¹⁵⁸ WALTZ, op.cit., p.105.

¹⁵⁹ Ibidem, p.132.

¹⁶⁰ Ibidem, p.134.

¹⁶¹ HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Tradução de Cristina Soreanu Pecequillo. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2007, p.41.

A partir das décadas de 60 e 70 do século XX, novas abordagens contribuíram para interpretar o surgimento dos atores não-estatais e do papel desempenhado por eles. Juntamente com as transformações na sociedade internacional, tornaram-se inconsistentes os pressupostos do realismo político. Esse paradigma mostrava-se insuficiente para interpretar a realidade de um mundo transnacional, interdependente e globalizado. As relações e interações não se limitavam somente às categorias fundamentais dos realistas políticos, mas passaram a abranger um complexo relacional que exigia novos aportes conceituais e paradigmas.

O modelo de Relações Internacionais existente até então passou a ser contestado. Nas décadas de 60 e 70 do século XX houve recorrente questionamento da escolha dos Estados como unidades primárias do sistema político internacional. Os atores de importância no cenário internacional não se limitavam somente aos Estados. Ao mesmo tempo, as unidades estatais declinavam em importância.¹⁶²

Ao procurar desenvolver uma teoria das Relações Internacionais, alguns cientistas políticos criticaram o modelo de relações internacionais centrado no Estado porque supostamente havia se tornado cada vez mais afastado da realidade.¹⁶³ A justificativa para a constatação de Waltz residia na própria função da teoria: explicar uma parte da realidade, por isso, sendo distinta da realidade que explicava. Portanto, a existência de um sistema internacional baseado exclusivamente no Estado, como uma parte da realidade internacional era justificável, mas não representava de maneira completa a realidade das Relações Internacionais.

Os autores da escola inglesa¹⁶⁴ das Relações Internacionais destacaram, que apesar do reconhecimento da centralidade do Estado como ator internacional, era inegável a influência dos novos atores e dos atores que emergiam. Nesse sentido, Hedley Bull destaca que o sistema de Estados não corresponde mais ao cumprimento dos objetivos básicos da humanidade, tornando-se obsoleto e disfuncional. O enfraquecimento do Estado como unidade política encontra respaldo na afirmativa de que o sistema interestatal não consegue garantir a ordem mundial mínima em termos de paz e de segurança, tampouco de justiça econômica e social entre as nações do mundo.¹⁶⁵

¹⁶² WALTZ, op.cit., p.132.

¹⁶³ Ibidem, p.21.

¹⁶⁴ Entre os quais pode-se destacar Martin Wight, com a obra: *A Política do Poder e Hedley Bull: A Sociedade Anárquica*.

¹⁶⁵ BULL, op.cit., p.345.

Em função do declínio do papel representado pelo Estado-soberano, bem como pela constatação do envolvimento de outros atores na sociedade internacional, Bull propõe a possibilidade de um neo-medievalismo, um novo medievalismo, para explicar a descentralização do poder e da autoridade na política mundial.¹⁶⁶ Se os Estados modernos compartilhassem sua autoridade com os cidadãos e a sua capacidade de comandar a lealdade desses cidadãos com certas autoridades regionais e mundiais e, de outro lado, com autoridades sub-estatais ou sub-nacionais, o conceito de soberania perderia o seu significado, surgindo um sistema semelhante a uma ordem política neo-medieval.¹⁶⁷

Diante da possibilidade de compartilhamento do espaço político entre os Estados e as autoridades regionais, mundiais, subestatais ou subnacionais, Aron concebe que o sistema internacional pode ser compreendido a partir dos denominados atores clandestinos, os quais participam nos bastidores do cenário internacional, incluindo agrupamentos transnacionais, supranacionais ou internacionais.¹⁶⁸ Essa constatação também é compartilhada por Waltz, ao verificar que os Estados não são e nunca foram os únicos atores internacionais, devido a influência dos atores não-estatais e da extensão das atividades transnacionais.¹⁶⁹

A constatação da multiplicação das organizações regionais pode ser verificada na obra de Aron. O Estado cria e compartilha espaço com organismos internacionais e supranacionais, de natureza econômica, política e militar. O papel exercido pela ONU, juntamente com as suas agências especializadas, é muito significativo. Ao desempenhar grande diversidade de atividades, seu escopo de ação vai muito além da preservação de um mínimo de ordem e coexistência entre os Estados.¹⁷⁰ Há ainda um notável crescimento das organizações transnacionais, como o exemplo das Igrejas, dos partidos de vocação universal, dos partidos transnacionais e dos grupos militares.¹⁷¹

Ao mesmo tempo, os desafios e os recentes problemas que a humanidade têm enfrentado constituem ameaças para a gestão do Estado e demonstram sua incapacidade de resolvê-las isoladamente e de encontrar meios adequados para responder a essa situação. As ações tomadas

¹⁶⁶ Ibidem, p.314.

¹⁶⁷ BULL, op.cit., p.314-315.

¹⁶⁸ ARON, op.cit., p.477.

¹⁶⁹ WALTZ, op.cit., p.133.

¹⁷⁰ BULL, op.cit., p.130.

¹⁷¹ ARON, op.cit., p.486.

exclusivamente em nível estatal parecem ser insuficientes, quando se trata, por exemplo, nos desafios ambientais.

Argumenta-se que a humanidade está enfrentando ameaças derivadas do crescimento demográfico, da busca do crescimento econômico, com as pressões impostas pelo crescimento populacional e econômico sobre recursos escassos - terra, energia, alimentos, matérias primas e a resultante tensão sofrida pelo meio físico. Afirma-se que essas ameaças estão interligadas e que precisam ser enfrentadas em conjunto; que para isso será necessário assegurar unidade e planejamento globais, obstaculizados pela divisão da humanidade em Estados soberanos.¹⁷²

Uma das questões apresentadas por Edward Hallet Carr, em *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, diz respeito a uma indagação interessante: se a nação continuará como unidade política de poder e, no caso negativo, por quem seria substituída? Essa asserção gira em torno de duas considerações importantes: o caráter territorial dos Estados-nação e, se permanecerem como unidades políticas de poder, continuarão a manter seu aspecto contemporâneo?¹⁷³ A última pergunta traz a necessidade de esclarecer a relação estatal com a noção de soberania. Esta última não será muito levada em conta pelas futuras unidades de poder, pois provavelmente, a unidade política do futuro não será formalmente reconhecida como tal pelo Direito Internacional. Em tempos mais próximos, qualquer projeto de uma ordem internacional baseado nestas unidades formais tenderá a ser irreal.¹⁷⁴

Entre as décadas de 60 e 70, a discussão sobre os atores internacionais inseriu-se em um debate mais amplo, de caráter ontológico, conhecido na literatura da disciplina como o terceiro debate ou debate interparadigmático, entre realistas e liberais¹⁷⁵. O centro dessa discussão foi

¹⁷² Ibidem, p.329.

¹⁷³ CARR, op.cit., p.290.

¹⁷⁴ Idem.

¹⁷⁵ É necessário destacar que, apesar de ser reconhecida a fundamental importância do tema referente aos debates das Relações Internacionais, não é objetivo desse estudo dissertativo seu aprofundamento. Não há consenso unânime na literatura sobre o período dos debates e, por isso controvérsias existem. Outra visão é apresentada por Silva, para quem, diferentemente, “o terceiro debate produziu ampla abertura para as ramificações de abordagens — conhecidas como

motivada pelo questionamento dos três pressupostos básicos que sustentam o paradigma realista sobre o Estado-nação, já expostos anteriormente: os Estados como os principais atores, os Estados são atores unitários, agem como unidades integradas e sua ação é baseada em um comportamento racional.¹⁷⁶

Apesar do predomínio do realismo e do neo-realismo, a disciplina de Relações Internacionais não mais dependia do monopólio intelectual e institucional do realismo político. A influência da abordagem da interdependência conseguiu conquistar um lugar interessante na discussão teórica das Relações Internacionais,¹⁷⁷ e juntamente com o transnacionalismo passou a questionar o papel do Estado, a desafiar a sua centralidade e a afirmar o papel dos atores não-estatais.

A maior parte do debate teórico dentro das Relações Internacionais a partir dos anos 70, abordou o questionamento sobre o papel do Estado. Algumas discussões basearam-se na sua primazia como o ator constitutivo das Relações Internacionais, enquanto outras enfocaram questões normativas e sobre o grau em que pode ser considerado a influência mais significativa, tanto no espaço doméstico quanto no internacional.¹⁷⁸

Os teóricos adeptos do pluralismo desenvolveram explicações coerentes contra os três pressupostos apresentados anteriormente, baseando-se em duas premissas principais: a necessidade de reconhecer a existência e o papel de numerosos atores, além do Estado-nação, ao mesmo tempo em que procuraram repensar a idéia de unidade e racionalidade em relação ao comportamento dos Estados. Entre as obras mais importantes desse período, destaca-se *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, de Robert Keohane e Joseph Nye.¹⁷⁹

A partir do exposto, e com o objetivo de compreender mais profundamente a abordagem pluralista no que concerne ao papel dos atores

interparadigmáticas — dentro do âmbito acadêmico das Relações Internacionais, tais como o debate pós-positivista, o construtivismo e o pós-modernismo.” In: SILVA, Andréia Rosenir da. **A construção de gênero no âmbito das Relações Internacionais**: direitos humanos das mulheres e a necessidade de instrumentos eficazes à sua consolidação. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p.28.

¹⁷⁶ RUSSEL, Robert. El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. In: MAIRA, Luis: **La política internacional subnacional en América Latina**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010, p.86.

¹⁷⁷ HALLIDAY, op.cit., p.26.

¹⁷⁸ HALLIDAY, op.cit., p.87.

¹⁷⁹ RUSSEL, op.cit., p.86.

internacionais, focaliza-se abaixo as quatro asserções principais do pluralismo:¹⁸⁰

- os atores não-estatais são entidades importantes nas Relações Internacionais e não podem ser desconsiderados, destacando-se o papel das organizações internacionais e dos atores não-governamentais, reconhecendo o caráter independente e globalizado da economia mundial;
- os Estados não são atores unitários, mas compostos por burocracias, grupos de interesse, e indivíduos, cujos interesses podem ser conflitantes e influenciar o resultado da política externa. Os pluralistas consideram os diversos interesses internos e os arranjos de poder, independente se ocorrerem no interior do próprio Estado, com outras entidades estatais ou outros grupos;
- os pluralistas desafiam a suposição de que o Estado é um ator racional, considerando que não é necessariamente coerente ou integrado no que diz respeito a racionalidade das suas ações e decisões. O processo de tomada de decisão da política externa é resultado de processos internos antagônicos e, muitas vezes, conflitantes, que o desqualificam como um ator racional;
- a agenda da política externa é extensa. Os pluralistas rejeitam a noção de que a agenda das relações internacionais é dominada primeiramente pelos temas do poder militar e da segurança. Tais agendas têm se expandido e se diversificado ao longo das décadas recentes, uma vez que as questões econômicas e sociais adquiriram relevância central.

A necessidade de uma abordagem pluralista das Relações Internacionais, a partir da década de 1960, passou a ser interpretada por diversos autores como tentativa de duplo objetivo. Primeiramente, decorrente das mudanças estruturais significativas ocorridas na sociedade internacional após a Segunda Guerra Mundial, caracterizadas pelos novos desafios trazidos pelos processos inovadores científico-tecnológicos, integração dos mercados, expansão do sistema de comunicações e transportes ao longo do globo, atingindo uma complexidade geral.

A noção de complexidade das relações internacionais, imbrica-se com o fenômeno da expansão das comunicações e da informática, reduzindo as distâncias e a própria idéia de espaço. A capacidade de acompanhamento instantâneo em tempo real de qualquer evento na outra face do globo, assim como a possibilidade de deslocamento aos extremos em períodos relativamente curtos de tempo, deram uma nova fisionomia ao mundo. A dinâmica da integração do mundo acelerou-se com a proliferação dos

¹⁸⁰ VIOTTI; KAUPPI. op.cit., p.7.

instrumentos de comunicação e de informação a grandes massas populacionais, impulsionando fluxos econômicos, políticos, sociais, culturais e jurídicos.¹⁸¹

Em segundo lugar, os autores enfatizam a insuficiência do paradigma do realismo político diante da relidade internacional, interdependente e globalizada, necessitando de uma revisão no sentido de construção de modelos mais adequados para investigar essa complexidade emergente.¹⁸² Muitos estudiosos procuraram desenvolver, mediante diferentes formulações, um marco teórico e conceitual capaz de analisar e interpretar satisfatoriamente uma realidade internacional com características distintas da sociedade internacional anterior à Segunda Guerra Mundial.¹⁸³

As principais características da política mundial defendidas pela escola realista – Estado como ator principal, sistema internacional anárquico, rivalidade entre os Estados, uso sistemático da força como meio de solução de conflitos – são fortemente questionadas. As relações internacionais passaram a ser analisadas a partir de um conjunto de processos e atores de caráter transnacional, já que a globalização econômica e cultural submeteria o Estado-nação a redes complexas de interconexões, que o tornaria incapaz de gerir sozinho seu próprio destino.¹⁸⁴

O debate que surgiu a partir de então desenvolveu-se com base nos modelos do transnacionalismo e da interdependência. A abordagem transnacionalista das Relações Internacionais foi desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye, com a publicação da obra *Transnational Relations and World Politics*, em 1971.¹⁸⁵ Na mencionada obra, o conceito de relações transnacionais refere-se aos “contatos, coalizões e interações ao longo das fronteiras estatais, que não são controlados pelos órgãos centrais da política externa dos governos.”¹⁸⁶ Os autores observam, ainda, que esse termo serve para descrever “o movimento de itens tangíveis ou intangíveis

¹⁸¹ OLSSON, op.cit., p.68-69.

¹⁸² RUSSEL, op.cit., p.83; ARENAL, op.cit., 1994, p.31.

¹⁸³ ARENAL, op.cit., 2004, p.33.

¹⁸⁴ SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e teoria da interdependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio et.al. **Paradigmas das Relações Internacionais:** realismo- idealismo- dependência- interdependência. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, p.208.

¹⁸⁵ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transnational relations and world politics.** Cambridge: Harvard University Press, 1971.

¹⁸⁶ Ibidem, p. Xii.

que transpassam as fronteiras estatais quando ao menos um ator não é um agente de um governo ou de uma organização intergovernamental.”¹⁸⁷

As duas obras, *Transnational Relations and World Politics, de 1971*, e *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, de 1977, defendem a concepção de que os processos transnacionais alteravam o caráter do sistema internacional e os acontecimentos ocorridos em um determinado país tinham efeitos concretos sobre outros Estados. Essa política mundial em transição apresentava como sua característica mais inovadora, a emergência de atores não-estatais com papéis mais significativos que os próprios Estados em alguns momentos. As Relações Internacionais não poderiam mais ser estudadas somente com foco no comportamento dos Estados, mas deveriam incorporar, imprescindivelmente, os novos atores.¹⁸⁸ A partir dessa abertura, é de relevante apresentar o conceito de relações transgovernamentais, compreendidas como as “interações entre as subunidades de governo ao longo das fronteiras nacionais.”¹⁸⁹

Apesar de *Transnational Relations and World Politics* ser vista como um marco referencial no que diz respeito a abordagem transnacionalista, é importante salientar que já nos finais da década de 50 e princípios de 60, Aron, na obra *Paz e Guerra entre as Nações* reconhecia a existência de uma sociedade transnacional ou mundial diferenciada de uma sociedade internacional. Para o autor, a distinção entre o sistema interestatal e a sociedade mundial poderá ser estabelecida, partindo da premissa de que o sistema interestatal é governado por relações de força, enquanto que a sociedade mundial implica na ausência de domínio soberano por parte dos atores.¹⁹⁰

Para Aron, a sociedade transnacional é conformada por idéias e informações, que atravessam as fronteiras e cruzam o mundo inteiro em um curto espaço de tempo, pelas inovações técnicas e pelos descobrimentos científicos, caracterizados pela sua velocidade crescente e facilidade de expansão. Nessa sociedade transnacional, nem sempre os Estados ocupam o lugar central, porque as relações tradicionais existentes entre os Estados, diplomáticas e estratégicas, dividem espaço com o conjunto de relações transnacionais que constituem a sociedade mundial.¹⁹¹

¹⁸⁷ Ibidem, Xii.

¹⁸⁸ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.82.

¹⁸⁹ KEOHANE; NYE, op.cit., 1971, 383

¹⁹⁰ ARON, op.cit., p.30.

¹⁹¹ Idem.

A sociedade transnacional manifesta-se pelo intercâmbio comercial, pelos movimentos de pessoas, pelas crenças comuns, pelas organizações que ultrapassam as fronteiras nacionais, pelas cerimônias e competições abertas aos membros de todas as unidades políticas. Ela é tanto mais viva quanto maior é a liberdade de comércio, de movimentação e de comunicação; e quanto mais fortes forem as crenças comuns, mais numerosas serão as organizações não-nacionais, mais solenes as cerimônias coletivas.¹⁹²

Arenal observa as críticas de Keohane e Nye dirigidas ao paradigma do realismo político e destaca que concentram-se em ignorar o reconhecimento dos processos transnacionais e dos atores não-estatais, que desempenham papel representativo nas Relações Internacionais contemporâneas. As mudanças fundamentais verificadas na área social e econômica, nas comunicações e estruturas técnico-científicas permitem afirmar que não se pode falar mais exclusivamente de uma sociedade de Estados com relações limitadas ao campo diplomático e militar. Assim como possibilita supor que as relações internacionais não são meramente conflitivas, baseadas exclusivamente em uma luta pelo poder em um cenário de anarquia internacional.¹⁹³

Em seu artigo sobre a evolução do conceito de ator internacional, Segura demonstra que a relevância da obra *Transnational Relations and World Politics* para o estudo das Relações Internacionais contemporâneas pode ser creditada, entre outros motivos, ao fato de que nela os autores Keohane e Nye desenvolvem a perspectiva de uma política mundial, no lugar da internacional, na qual o fenômeno central é a negociação entre uma variedade de atores autônomos e semi-autônomos. Sendo assim, outros atores distintos do Estado passam a ocupar um lugar central nas Relações Internacionais.¹⁹⁴

O transnacionalismo possibilita incluir toda uma ampla gama de agentes no conceito de ator internacional, assim como o incremento do número e do tipo de atores internacionais, bem como da heterogeneidade de categorias. Além dos novos atores, os atores internos passariam a desempenhar papel relevante no cenário internacional, em função da sua maior capacidade para entender determinados tipos de atividades em comparação com a centralização referente aos Ministérios das Relações

¹⁹² Ibidem, p.168.

¹⁹³ ARENAL, op.cit., 1994, p.32.

¹⁹⁴ SEGURA, op.cit., p.19.

Exteriores.¹⁹⁵ Nesse contexto, uma nova configuração existe nas Relações Internacionais e que surge a partir da importância internacional consagrada aos novos atores. A complexidade dessas relações é, então, incrementada e uma situação de acentuamento dos vínculos de interdependência é estabelecida, tornando a cooperação mais possível entre os atores.¹⁹⁶

Depois da publicação de *Transnational Relations and World Politics*, Keohane e Nye publicaram a obra *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, na qual desenvolvem o modelo de interdependência complexa como crítica ao realismo político. Ao realizar tal crítica em relação ao modelo de interpretação da política externa norte-americana naquele período, os autores verificam a sua limitação, pois era baseado em aspectos parciais da realidade, a partir do momento em que a política externa e a política doméstica tornavam-se mais interdependentes.¹⁹⁷ Mostrava-se, nesse sentido, insuficiente para explicar a política externa norte-americana e a natureza em transformação do sistema internacional.

O conceito de interdependência tem sido utilizado, de maneira extensiva, para examinar como as sociedades e os Estados tornam-se cada vez mais dependentes mutuamente uns dos outros e as consequências desse processo, na medida que tornava-se mais claro o reconhecimento da conexão entre a esfera doméstica e a internacional.¹⁹⁸

A interdependência é um termo que tem estado intermitentemente em voga por um século. Em seu uso contemporâneo, ele se originou como um conceito na economia, onde comparativamente tinha um sentido mais claro, de acordo com o qual duas economias são interdependentes quando existe uma relativa igualdade de poder entre elas e quando sua interação mútua é tal que cada uma é significativamente vulnerável às ações da outra [...] Sua reemergência nos anos 1970 foi tanto uma resposta a eventos econômicos – o declínio do dólar, a

¹⁹⁵ Ibidem, p.21.

¹⁹⁶ BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001, p. 322.

¹⁹⁷ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Poder y Interdependencia**: la politica mundial em transición. Tradução de Herbert Cardoso Franco. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988. p.8-9.

¹⁹⁸ HALLIDAY, op.cit., p.28.

elevação dos preços da OPEP (Organizações dos Países Exportadores de Petróleo) – quanto ao impacto político dentro dos EUA da Guerra do Vietnã.¹⁹⁹

A distensão representou o enfraquecimento nas relações entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética, criando a percepção de que as questões de segurança, predominantes durante a Guerra Fria, perderam sua importância relativa em detrimento dos temas emergentes de natureza econômica, como o desenvolvimento e a interdependência. Por outro lado, algumas questões internacionais, como as crises do petróleo, a internacionalização do sistema financeiro e os custos da Guerra do Vietnã demonstraram a fragilidade inédita da economia norteamericana, evidenciando a interdependência entre as questões domésticas e as questões internacionais.²⁰⁰

A noção de interdependência em sua definição mais simples, representa a idéia de dependência mútua, que configura uma situação na qual os atores envolvidos em determinado fluxo são mutuamente influenciados. Assim sendo, “em política mundial, interdependência se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diversos países.”²⁰¹

Esses efeitos resultam de intercâmbios e fluxos internacionais que transpõe as fronteiras nacionais e tiveram um incremento dramático a partir da Segunda Guerra Mundial. As sociedades criam múltiplos canais de comunicação e o contato entre os atores internacionais nem sempre são controlados pelo Estado.²⁰² A multiplicidade de centros autônomos de decisão, tanto públicos quanto privados, e as relações de interdependência estabelecidas e desenvolvidas entre eles, caracterizam a estrutura da comunidade internacional e são fatores condicionantes do processo de decisão de qualquer sistema político.²⁰³

O modelo da interdependência complexa contribui para a análise da sociedade internacional contemporânea, na medida que foi desenvolvido a partir da verificação das profundas transformações que ocorreram na sociedade internacional a partir da Segunda Guerra Mundial.²⁰⁴ Essas

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ NOGUEIRA; MESSARI, op.cit., p.81.

²⁰¹ KEOHANE; NYE, op.cit., 1988, p.22.

²⁰² BEDIN, op.cit., 2001, p.323.

²⁰³ FERNANDES, António José. **Relações Internacionais**: factos, teorias e organizações. Lisboa: Editorial Presença, 1991, p.13.

²⁰⁴ Os autores destacam o crescimento mais acelerado da economia internacional em comparação com a produção internacional, o papel que as corporações

alterações estruturais e políticas no cenário internacional estão relacionadas a uma renovada interpretação das funções e do alcance das relações internacionais.²⁰⁵

As relações comerciais internacionais tornaram-se destacadamente importantes nas relações entre os Estados, juntamente com o incremento no fluxo de capitais, a mobilidade de bens, pessoas e informações, o fortalecimento dos atores não-estatais e das instituições internacionais. Esses fatores somados em conjunto, corroboraram para a construção de uma nova agenda, pertinente e relevante para a comunidade internacional. Essa nova dinâmica foi possível mediante a desconsideração da delimitação do espaço territorial estatal e a consideração da influência crescente de atuação do mercado mundial globalizado e transnacional.²⁰⁶

A este conjunto relevante de transformações podem ser adicionadas às alterações institucionais e estruturais em âmbito político. As transformações institucionais, correspondem ao surgimento dos novos atores, fortalecimento de grupos de interesse, das esferas de legitimação da ação internacional privada e da institucionalização de interesses privados.²⁰⁷ As modificações estruturais políticas são verificadas diante da redução do poder do Estado, a adoção de mecanismos uniformes de ação política e econômica e o crescimento das multipolaridades.²⁰⁸

Esse conjunto de mudanças implica na existência de uma sociedade na qual as relações de interdependência complexificam-se, propiciando o surgimento da interdependência complexa: “um tipo ideal construído em resposta e contraposição ao realismo, e na intenção de maior aproximação com a complexidade contemporânea.”²⁰⁹ A interdependência complexa pode ser caracterizada pelos seguintes fatores: existência de múltiplos canais de contato entre as sociedades, falta de hierarquia entre os temas/questões da agenda internacional e irrelevância da força militar.²¹⁰

Essas três características da interdependência complexa pressupõe a ampliação das interações que ocorrem no cenário internacional, para além

internacionais passaram a desempenhar, o afluxo do sistema monetário internacional e a primeira crise do petróleo em 1973. Ver: KEOHANE; NYE, op.cit., 1988, p.11.

²⁰⁵ CARVALHO, Leonardo Arquimino de. **Introdução ao estudo das Relações Internacionais**. São Paulo:IOB Thomson, 2007, p.173.

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ Ibidem, p.174.

²⁰⁸ Idem.

²⁰⁹ OLSSON, op.cit., p.69.

²¹⁰ KEOHANE; NYE, op.cit., 1988, p.15.

das questões tradicionais de segurança, defesa e estratégia. Essa abertura promove a diversificação da agenda internacional, sendo que o tema militar passa a não ser mais o principal na agenda da política externa dos Estados.

Por isso, as relações de interdependência são relações internacionais significativamente diferentes daquelas existentes na sociedade internacional durante praticamente trezentos anos de história, marcados pela coexistência conflitiva e belicosa, e centradas na soberania e autonomia dos Estados modernos. Neste sentido, são relações muito mais complexas entre os diversos atores internacionais, estabelecendo redes de intercâmbio formais e informais e fluxos econômicos de dimensões nunca antes imaginadas, bem como possibilidades políticas de integração compreendidas até recentemente como impossíveis de serem concretizadas.²¹¹

Com a fragilização da soberania e da autonomia do Estado, novas políticas sociais e comerciais inscreveram-se nas relações internacionais e novos fluxos de cooperação podem ser estabelecidos, destacando-se o crescimento da importância dos demais atores internacionais, em especial das organizações internacionais.²¹² Esses novos atores são fundamentais para a manutenção e ampliação dos fluxos e interações internacionais, para promover a discussão dos temas comuns e a formação de regimes internacionais²¹³. Ainda, contribuem por meio do papel potencial das instituições e das normas jurídicas internacionais, que passam a ter uma grande importância na redução das incertezas dos fluxos internacionais e na constituição de referências para o comportamento dos atores internacionais.²¹⁴

O paradigma da interdependência busca compreender e representar o momento contemporâneo, sua característica de transformação constante e

²¹¹ BEDIN, op.cit., 2001, p.327.

²¹² Ibidem, p.325.

²¹³ De acordo com Krasner, “os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.” In: KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p.93-110, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

²¹⁴ BEDIN, op.cit., 2001, p.326.

a fase atual de desenvolvimento da política internacional, em evolução. A constante luta entre os atores internacionais, Estados, empresas multinacionais e OIGs, com o objetivo de alavancar influência e poder, é representativo deste novo espaço e momento histórico.²¹⁵ Esse citado paradigma, juntamente com as contribuições do transnacionalismo, fornecem explicações mais coerentes à realidade de uma sociedade internacional contemporânea, composta por uma variedade de atores internacionais.

Em relação ao realismo político, a interdependência e o transnacionalismo representam avanço no âmbito da teoria das Relações Internacionais e da interpretação dessa realidade internacional. Contudo, a interdependência não implica em tão amplo modelo para interpretar a complexidade das Relações Internacionais e não possibilita delimitar claramente os contornos do fenômeno dos atores emergentes nos dias atuais. Diante dessa constatação, indaga-se: é relevante colocar em questionamento o alcance dos paradigmas já construídos e pensar em novas abordagens e como elas poderão contribuir para interpretar fenômenos emergentes?

Apesar do protagonismo que o Estado ainda exerce nas Relações Internacionais, as transformações representadas por diferentes tipos de relações, estruturas e atores, com a passagem do sistema interestatal para o transnacional, e a ampliação dos atores internacionais representam a necessidade da teoria explicar a realidade de forma mais adequada, trazendo à discussão novos elementos e tendências. Necessário, portanto, revisitar e ampliar conceitos das Relações Internacionais, e discutir como as novas abordagens em termos de paradigmas podem contribuir para analisar e interpretar a emergência dos atores.

No próximo capítulo, procura-se contextualizar a atual ordem mundial emergente mediante a apresentação de algumas das suas características centrais e de um novo paradigma para as Relações Internacionais, o pós-internacionalismo. Este paradigma, ao abordar as limitações do estatocentrismo e a redefinição do papel do Estado e destacar a ampliação do número de atores e temas, contribui com modelos analíticos, como o caso dos exemplos do *Non-state Actor Project* e do Modelo do Conglomerado Complexo. As principais premissas do pensamento pós-internacional e o processo de formação e fragmentação dos atores internacionais serão apresentados, possibilitando conjuntamente compreender o porquê do surgimento dos emergentes no cenário

²¹⁵ CARVALHO, op.cit., p.283.

internacional, enquanto outros atores consolidados enfraquecem, perdendo seu poder e protagonismo.

2 A FORMAÇÃO DO PARADIGMA EMERGENTE PÓS-INTERNACIONAL

O presente capítulo dedica-se ao estudo do surgimento de um paradigma emergente pós-internacional. Em um primeiro momento, há preocupação em caracterizar esse cenário em transição, que iniciado no pós segunda guerra mundial, ainda encontra-se em evolução, podendo, ainda, ser identificado pela queda do Muro de Berlim e aproximação do século XXI. Procura-se apresentar algumas das características e tendências que estão sendo desenvolvidas para interpretá-lo. Apesar de haver um consenso entre os autores, no sentido de que presencia-se um momento com bases estruturas indefinidas e turbulentas, ainda aberto e em construção, não contribuem com um conceito de ator das Relações Internacionais que possa abarcar essa nova realidade. Prefere-se, de maneira geral, adotar a nomenclatura “atores não-estatais.” A dificuldade de construir um conceito para essa citada categoria de agente internacional, conforme será verificado nas páginas que se seguem, é decorrente da própria instabilidade do presente período histórico, que reconhecido como de ruptura, deixa em aberto conceitos e categorias.

A prioridade de formular novas construções conceituais e paradigmas, mais apropriados à realidade emergente, corrobora para em segundo momento ser anunciado um novo paradigma interpretativo das Relações Internacionais, entre outras tendências, o pós-internacionalismo, consubstanciado em três pressupostos: o reconhecimento das limitações do estatocentrismo e a redefinição do papel do Estado; a ampliação do número de atores e temas no cenário internacional; e as contribuições propiciadas pelo *Non-state Actor Project* e o pelo Modelo do Conglomerado Complexo, duas relevantes colaborações que trazem à academia, já na década de setenta, a verificação da participação dos governos não-centrais no cenário internacional. A importância do modelo pós-internacional encontra-se nas contribuições proporcionadas para o estudo dos atores internacionais, ao enfocar-se na ampliação dos temas e dos atores, mais propriamente na formação e fragmentação dos agentes internacionais, assim sendo, enquadrando-se na necessidade de encontrar uma possível explicação para a emergência dos governos não-centrais.

2.1 EM DIREÇÃO AO PARADIGMA EMERGENTE

O momento atual está sendo caracterizado por um sistema emergente, um período de transição com bases estruturais indefinidas e turbulentas, sem apresentar padrões estáveis de comportamento. Não

existem referências para medir tais mudanças contemporâneas, ou até mesmo definir as tendências mais importantes. Para Holsti, a questão da mudança, da transformação constitui-se como um problema na teoria das Relações Internacionais, destacando que “existe mais do que simplesmente mudança,”²¹⁶ mas transformações fundamentais que configuram não somente alterações e adaptações marginais, mas uma descontinuidade com o passado.

Para Ferguson e Mansbach, em qualquer era, a transformação das comunidades políticas e dos padrões de autoridade é acompanhada por instabilidade. Por isso, é mais difícil aferir as mudanças devido a complexidade do presente sistema internacional e o pouco entendimento quanto a sua natureza.²¹⁷ Um mundo globalizado exibe fronteiras entre redes de autoridades que se sobrepõem e ultrapassam as fronteiras estatais. O mundo globalizado é formado por esferas de autoridade altamente especializadas ou sistemas políticos que, geralmente, estão desconectados do espaço territorial ou “fora de lugar.”²¹⁸

Para Clark, a época atual, da política global, é marcada pela contingência e incerteza que se seguiram desde 1989, com uma série de desenvolvimentos históricos que refletem mudanças estruturais mais profundas. A especulação contemporânea, em grande parte, sugere que o mundo está confrontando um desses pontos de ruptura histórica, que da mesma maneira que a Segunda Guerra Mundial, delimitam uma época da outra na consciência coletiva.²¹⁹ Essa ruptura histórica, de acordo com Rosenau, é resultado da turbulência da época contemporânea e tanto o ritmo quanto o escopo da mudança conspiram para transformar as estruturas globais e as formas dominantes de interação.²²⁰

Essas mudanças turbulentas promovem a necessidade

²¹⁶ HOLSTI, K J. The problem of change in International Relations theory. In: FERGUSON, Yale H.; JONES, R. J Barry. **Political Space: frontiers of change and governance in a globalizing world**. Nova York: State University of New York, 2002, p. 23-25.

²¹⁷ FERGUSON, Yale H.; MANSBACH, Richard W. **Remapping global politics: history's revenge and future shock**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p.320.

²¹⁸ Ibidem, 321.

²¹⁹ MCGREW, Anthony G. Global politics in a transitional era. In: MCGREW, Anthony G.; LEWIS, Paul G. **Global Politics: globalization and the nation-state**. Cambridge: Polity Press, 1992, p. 325.

²²⁰ ROSENAU, James. **Turbulence in world politics: a theory of change and continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990, p.480.

de se utilizar de uma concepção de turbulência que represente as tensões e mudanças que acontecem quando as estruturas e os processos que, normalmente, sustentam a política global são incertos e parecem passar por rearranjos. As marcas da turbulência correspondem a um conjunto de acontecimentos: as fronteiras dos sistemas não mais atendem às flutuações das variáveis, as anomalias crescem e as irregularidades são estabelecidas conforme as estruturas se desequilibram. Novos processos se desenvolvem, os resultados tornam-se transitórios e, o sistema entra em um período de profundo desequilíbrio.²²¹

Por se tratar de um momento emergente, indefinido e turbulento, Clark ressalta, que logo não pode ser considerado um período fechado e com um fim determinado, pois se assim fosse, poderia dificultar a identificação de suas características específicas. Entretanto, o citado autor sugere que muitos estudos iniciados abordam seus aspectos particulares, destacando-se, os fenômenos da globalização, do regionalismo e da regionalização.²²²

As tendências mais permanentes ou as características estruturais do sistema, segundo McGrew, não dominam a política global como outrora o fizeram. As questões familiares e tradicionais foram expostas como efêmeras ou contingentes, assim como alguns conceitos tradicionais, geralmente identificados no âmbito da teoria das Relações Internacionais. Nesse sentido, a população é confrontada diariamente por relações e eventos emergentes, representantes dos impulsos contraditórios e da mutação constante da política global.²²³

Quais são as tendências características desse período emergente? O que elas podem dizer a respeito do cenário internacional contemporâneo? Segundo McGrew, são quatro os principais elementos característicos do atual sistema político global, que podem contribuir para conhecer melhor suas propriedades e traços definidores:²²⁴

²²¹ Idem.

²²² CLARK, Ian. Globalization and the post-cold war order. In: BAYLIS, John. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 635.

²²³ MCGREW, op.cit., p. 312.

²²⁴ Ibidem, p.313-316.

Complexidade e diversidade – o sistema político global é composto por um conjunto extenso de agentes internacionais: governos nacionais, organizações internacionais, fragmentos burocráticos dos governos, agências governamentais subnacionais, instituições não-estatais, desde corporações transnacionais a indivíduos, incluindo forças sociais e de classe, bem como grupos de pressão transnacionais e interesses organizados. A despeito do crescimento qualitativo dos atores, houve uma diversificação interessante da agenda da política global, que tem experimentado uma domesticação com temas da baixa política adquirindo maior significado. Juntamente com tal domesticação, o processo de erosão da bipolaridade da Guerra Fria promoveu o avanço da regionalização²²⁵, com o fortalecimento do nível regional e da atuação dos atores regionais na política global.²²⁶

Intensos padrões de interação – não é simplesmente a intensidade e o escopo das interações entre os Estados e os demais atores que cresceram e tornaram-se distintos, também as formas diferenciadas que essas interações alcançaram, com múltiplos canais de contato entre as sociedades. Além das relações diplomáticas tradicionais, os Estados e os demais atores fazem parte de todos os tipos de canais, redes transnacionais, relações intergovernamentais e regimes internacionais, que transpassam as fronteiras nacionais das sociedades. Essas atividades transnacionais assumiram uma saliência especial desde o contexto de formação do moderno sistema de Estados-nação, quando passaram a ter o potencial de fortalecer ou romper a habilidade estatal, para desempenhar efetivamente as funções demandadas pelos seus cidadãos e elites dominantes.²²⁷

Permeabilidade do Estado-nação – as sociedades e as unidades estatais tornaram-se extremamente permeáveis às forças externas, contribuindo para fortalecer a ligação estrutural entre a arena doméstica e a externa. Esta interpenetração entre as duas esferas causa profundas consequências políticas para a administração de determinados temas, a exemplo do meio-ambiente, e promove a reestruturação das sociedades interna e internacional, que devem ser vistas de forma interdependente. O desafio a partir de então, envolve a autonomia e a capacidade do Estado-nação de controlar os movimentos fora da sua jurisdição nacional, o que,

²²⁵ O termo regionalização “refere-se à realidade de aproximação, ou seja, ao grau de intensificação das relações cooperativas entre os atores de uma região, operando sem a existência de projeto ou estratégia política.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2009.

²²⁶ MCGREW, op.cit., p.314.

²²⁷ Idem.

por sua vez, cria um problema teórico para as ciências sociais, à medida que os conceitos historicamente desenvolvidos com base na unidade estatal sofreram alterações em seu significado.²²⁸

Mudança rápida e em cascata – as transformações contemporâneas não são caracterizadas apenas pela significativa velocidade ou intensidade que as configuram, mas, inclusive pelo arranjo complexo e dinâmico adquirido. São promovidas pela natureza em interconexão do moderno sistema global e da existência de redes globais de comunicação, que facilitam a ligação e a interdependência crescente entre as relações. Como resultado, os eventos em um domínio da atividade global estimulam uma reação em cadeia ao longo de outros domínios, estabelecendo, dessa forma, uma mudança em cascata ocorrida no âmbito do sistema global e dos seus subsistemas, e a difusão instantânea global da informação, facilitada pela multiplicidade de canais de comunicação entre as sociedades.²²⁹

McGrew identifica outra possibilidade adicional e complementar, de perceber as orientações da atual política global. São cinco potenciais padrões de mudança, sendo que cada um interpreta as tendências atuais do sistema global, prefigurando radicalmente diferentes tipos de características: a primazia da continuidade, o mundo transformado, o mundo em crise, o mundo bifurcado e a política global em transição.²³⁰ As tendências que mais interessam para essa pesquisa são as três últimas expostas anteriormente.

A tendência de um mundo transformado – representa a direção futura da política global e caracteriza uma mudança evolucionária em direção a uma configuração mais complexa do poder, na qual o Estado-nação terá importância declinante, na medida em que suas funções serão transferidas para as novas estruturas administrativas globais e regionais, a exemplo das OIGs, enquanto que as lealdades nacionais serão comprometidas no processo e, provavelmente, compartilhadas com outros atores.²³¹

A configuração de um mundo bifurcado – argumento também exposto por Rosenau, resulta da política global ser crescentemente dividida em dois distintos sistemas de interação, cada um com sua estrutura própria: o sistema estatocêntrico e o multicêntrico. O sistema estatocêntrico coexiste com um outro igualmente poderoso, apesar de mais descentralizado, o

²²⁸ Ibidem, 314-316.

²²⁹ Ibidem, p.317.

²³⁰ Ibidem, 326.

²³¹ Idem.

sistema multicêntrico. Esses dois mundos da política global promovem o nascimento de um conjunto de arranjos novos, possivelmente duradouros e muito complexos e dinâmicos.²³²

A conformação de uma era transicional – Rosenau identifica que a combinação das transformações significativas na política global contemporânea e a intensificação das tendências que estão a caminho, como a globalização, representam um período em transição. A evidência para isso vem da coexistência de mudanças sem precedentes e aceleradas, ao lado da inércia acompanhada das continuidades da tradição e do poder, a manutenção do *status quo*. Nesse modelo da era transicional, os padrões futuros da política global parecem ser incertos, exceto que irão marcar uma ruptura historicamente distinta.²³³

Ao lado das tendências características do sistema político global contemporâneo e dos potenciais padrões de mudança, há um recorrente questionamento dos conceitos e teorias tradicionais. Os fenômenos complexos e dinâmicos da realidade presente, em constante fluxo e mutação, não correspondem mais, em sua totalidade, às categorias e conceitos construídos com fundamento no paradigma estatal das ciências sociais. Neste contexto, é fundamental repensar a relação entre a teoria e a prática, e reconhecer que, no âmbito das Relações Internacionais, essa tarefa necessariamente envolve o repensar da posição ocupada pelo ator tradicional estatal e pelo papel dos atores emergentes, que atuam e desempenham seus papéis em outros cenários e com suas próprias agendas de interesse.

Salienta Dreifuss, que o período atual é conformado por fenômenos atordoantes e desconcertantes, enfeitiçadores e inquietantes, indicadores da falta de adequação de determinadas categorias e conceitos,²³⁴ que acomodam acontecimentos em processo de desenvolvimento e realidades diferentes e singulares, como a dos atores emergentes. A impossibilidade de mapear, na sua completude, os comportamentos dos mencionados agentes, decorre de suas estruturas, permeadas pela volatilidade, fluidez e inconstância, conduzindo-os a se relacionarem, muitas vezes, de maneira circunstancial e ocasional, a exemplo dos grupos terroristas. Nesta perspectiva, e diferentemente das unidades estatais, os emergentes não são detentores de base territorial delimitada e desconhecem a rigidez das fronteiras soberanas e das sociedades nacionais.

²³² ROSENAU, op.cit., 1990, p.11.

²³³ Ibidem, 68.

²³⁴ DREIFUSS, René Armand. **A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios**. Petrópolis: Vozes, 1999, p.329.

Essas características contribuem à conformação de uma realidade tão singular, que propicia, de acordo com McGrew, conceber o presente período como de uma ruptura histórica, uma era de turbulência profunda, na qual as discontinuidades e as anomalias fazem da história e das teorias tradicionais serem irrelevantes para um entendimento da condição global contemporânea.²³⁵ Se o momento atual então pode ser considerado um marco divisor, quais seriam alguns dos elementos que caracterizam o rompimento histórico do presente?

Para Ianni, a natureza do mundo contemporâneo e as transformações ocorridas ao longo do século XX – o desenvolvimento das relações transnacionais e da globalização – conformam uma realidade de envergadura global, na qual existe uma necessidade de reelaboração de categorias básicas da Ciência Política que parecem ter perdido a vigência, ou precisam ser repensadas e reconstruídas. A globalização é um desses tão mencionados fenômenos, que desafia radicalmente os quadros de referência da política e contribui para promover uma realidade emergente carente de categorias interpretativas, mas bastante paupável e pertencente tanto ao imaginário popular quanto ao científico.²³⁶

Diante da insuficiência dos conceitos, categorias e interpretações disponíveis, Ianni demonstra, a partir de então, que a realidade e a história das sociedades, no final do século XX refletem problemas científicos na área das Ciências Sociais. Essas questões abrem possibilidades de reconhecer, que as conquistas teóricas alcançadas por essa área do conhecimento podem ser repensadas, renovadas e substituídas, se assim for necessário, com a finalidade de compreender de forma mais completa os fenômenos contemporâneos.²³⁷

O desafio contemporâneo das Ciências Sociais, portanto, é fundamentado no reconhecimento da prioridade em apreender as novas realidades e compreender e interpretar as que já foram apreendidas, um processo que caminha, simultaneamente, à modificação qualitativa do seu objeto, e ensaja a possibilidade de novas pesquisas científicas. De acordo com Dreifuss, trata-se de levar em consideração as mutações e a circunstancialidade das novas realidades que irrompem com rapidez alucinante, de apreendê-las e compreendê-las, da capacidade de criação de

²³⁵ MCGREW, op.cit., p.327.

²³⁶ IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-edgar A. **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998, p.17.

²³⁷ IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992, p.166.

conceitos.²³⁸

Existem vários indícios para Ianni, de que a política mudou de lugar, desde que as condições clássicas de algumas categorias modificaram-se radicalmente, no que se refere as suas significações práticas e teóricas. Na medida em que houve a transformação da sociedade nacional em província da sociedade global, os princípios situados no âmbito do Estado-nação foram deslocados ou esvaziados. Os preceitos de soberania, hegemonia, cidadania, democracia perderam significados, ou simplesmente transformaram-se em ficções jurídico-políticas de um mundo pretérito.²³⁹

Com isso, a urgência do questionamento do emprego de noções e expressões várias vezes centenárias, como “sociedade civil” e “contrato social”, de noções mutuamente dependentes, como “Estado”, “classe”, “sociedade”, e “nação”, dados como absolutos e constantes, mas tão desvirtuados, ou superados na sua essencialidade [...] O que também vale para as noções de “nação” ou de “Estado”, fixas numa determinada visão de território, militarmente determinado e politicamente delimitado por seus “ocupantes-em-sociedade”, e justificada por “razões de história”. Mas “sociedade”, “nação” e “Estado” são também fenômenos “mutuamente implicados”, e nessa condição foram sendo estruturados e configurados ao longo de séculos de produção e vivência.²⁴⁰

Para Dowbor, Ianni e Resende, a exigência de novos conceitos e metodologias significa uma “autêntica ruptura epistemológica.”²⁴¹ Esse período de ruptura, de acordo com Vieira e Vieira, está relacionado com a passagem da modernidade²⁴² da era industrial, para a pós-modernidade,²⁴³

²³⁸ DREIFUSS, op.cit., p.331.

²³⁹ IANNI, op.cit., 1998, p.25.

²⁴⁰ DREIFUSS, op.cit., p. 329.

²⁴¹ DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; A.RESENDE, Paulo Edgar. Prefácio. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-edgar A. **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p.7.

²⁴² A modernidade, no entendimento de Giddens, refere-se a “estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência. Isso associa à modernidade a um período de tempo e a uma localização geográfica inicial.” In: GIDDENS, op.cit., 1991, p.11. O autor continua, anunciando a passagem para a pós-modernidade: “hoje, no final do século XX, muita gente argumenta que estamos no limiar de uma nova era, a qual as ciências sociais devem responder e

caracterizada pela presente era informacional. Nesse momento transitório, é natural a tentativa de formulação de novos conceitos e a existência de interpretações conceituais divergentes.²⁴⁴

Chegar a uma sociedade “satisfeita” – que se sente imprensada entre a angústia de viver na incerteza do paradigma ultrapassado e a ansiedade de querer vislumbrar “o novo”, numa inserção pós-paradigmática e pré-conceitual – passa a ser crucial, atravessando regimes e modelos diferentes. Essas são questões que irrompem mais como demandas da sociedade organizada de forma não-convencional – através de Organizações Não-Institucionais (ONIs) e Associações Não-Governamentais e transnacionais –

que está nos levando para além da própria modernidade. Uma estonteante variedade de termos tem sido sugerida para esta transição, alguns dos quais se referem positivamente à emergência de um novo tipo de sistema social (tal como a “sociedade da informação” ou a “sociedade do consumo”), mas cuja maioria sugere que, mais que um estado de coisas precedente, está chegando a um encerramento (“pós-modernidade”, “pós-modernismo”, “sociedade pós-industrial”, e assim por diante).” In: GIDDENS, op.cit., 1991, p.11.

²⁴³ O período da pós-modernidade pode ser descrito segundo o que observa Ianni: “[...] é bastante provável que uma parte da produção e do debate acerca da pós-modernidade emergja precisamente na época em que se acentuam os sinais da globalização de coisas, gentes e idéias. Simultaneamente ao desenvolvimento das relações, processos e estruturas que abalam os quadros de referências habituais, ocorre um surto de amplas proporções sobre aspectos filosóficos, científicos e artísticos da pós-modernidade. Muitos imaginam que está instalado o reino da fragmentação, da descontinuidade, de desconstrução, da bricolagem, do simulacro, da realidade virtual, da dissolução do tempo e do espaço, do fim da geografia e do fim da história. A drástica e ampla ruptura dos quadros sociais e mentais de referência logo provoca a onda da pós-modernidade.” In: IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.206-207. O autor assim define o mundo pós-moderno: “se estamos nos encaminhando para uma fase de pós-modernidade, isto significa que a trajetória do desenvolvimento social está nos tirando das instituições da modernidade rumo a um novo e diferente tipo de ordem social.” In: ibidem, p.52. Esse novo tipo de ordem social é formado pela “emergência de modos de vida e formas de organização social que divergem daquelas criadas pelas instituições modernas.” In: ibidem, p.58.

²⁴⁴ VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **A dialética da pós-modernidade: a sociedade em transformação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.185.

do que como objetivo de Estado ou preocupação de governo.²⁴⁵

Essa discussão, do ponto de vista epistemológico, se refere ao período da pós-modernidade, que para Dreifuss significa um novo período, ainda a caminho e em construção, na qual os paradigmas, os conceitos e as percepções da realidade impõem métodos analíticos apropriados para interpretá-la.²⁴⁶ Se for considerar que muitos conceitos e paradigmas aceitos na área de Relações Internacionais passam por constante questionamento,²⁴⁷ é oportuno estabelecer uma vinculação entre a indefinição do atual sistema mundial emergente e a insatisfação dos conceitos admitidos no âmbito da citada disciplina, usados para explicar os fenômenos da realidade global.

A insatisfação conceitual que impera nas Relações Internacionais encontra respaldo na argumentação de Souza Santos, para quem o momento presente é de grande incerteza no âmbito teórico, marcado pela “subteriorização dos fenômenos emergentes e pela obsolescência das teoria existentes.”²⁴⁸ O caminho para a fase da pós-modernidade, segundo Giddens, permite seguir em direção a um diferente e novo tipo de configuração, acompanhada da emergência de estruturas de organização social divergentes das criadas pelas instituições conhecidas e duradouras da modernidade, que estão sendo deixadas de lado.²⁴⁹

De acordo com Daniel Papp, a comunidade internacional está à beira da emergência de um novo sistema internacional, vago e indefinido, cujas linhas gerais estão começando a emergir e a se tornar discerníveis.²⁵⁰ Qual é o espaço ocupado pelos atores emergentes nesse contexto? Entre as tendências que contribuem para entender mais amplamente o tema dos atores emergentes e a sua atuação no cenário pós-internacional, uma muito interessante está relacionada com a ligação existente entre os agentes, a

²⁴⁵ DREIFUSS, op.cit., p.338.

²⁴⁶ Ibidem, p.185.

²⁴⁷ Estas são algumas, dentre as categorias do pensamento político, que parecem desafiadas pelos dilemas e horizontes que se abrem com a globalização: sociedade civil, Estado, partido político, sindicato, movimento social, opinião pública, povo, classe social, cidadania, soberania e hegemonia, entre outras. Na medida em que essas outras categorias foram elaboradas com base na dinâmica da sociedade nacional, como emblema por excelência das Ciências Sociais, provavelmente elas pouco ou nada respondem às exigências da reflexão sobre a dinâmica de sociedade mundial. In: IANNI, op.cit., 1998, p. 17.

²⁴⁸ SANTOS, op.cit., p.14.

²⁴⁹ GIDDENS, op.cit., 1991, p.58.

²⁵⁰ PAPP, op.cit., p.552.

mudança dos seus padrões de comportamento e o sistema internacional.

Segundo Papp, a configuração, o desenvolvimento e o arranjo final do sistema emergente representam algo muito significativo para entender o comportamento dos atores internacionais. As impressões dos principais agentes a respeito dos constrangimentos e oportunidades possíveis, serão variáveis críticas na determinação da configuração do próprio sistema internacional.²⁵¹ Se houver mudança no comportamento dos atores, é provável que venha a influenciar no arranjo sistêmico emergente, pois da mesma maneira que os agentes e suas interações modelam o sistema internacional, este em troca influencia e ajuda a formar e moldar tais atores e suas interações, o modo como agem e interagem.²⁵²

Para Seyom Brown, existem ao menos cinco diferentes configurações significativas das relações internacionais e que são fonte de tradição, normas e poder na política global contemporânea.²⁵³ O fim da Guerra Fria encerrou a configuração correspondente à bipolaridade, surgindo uma quinta, denominada poliarquia e originada dos desafios transnacionais e subnacionais ao sistema dos Estados-nação. A poliarquia consiste em um processo ainda em formação, uma “configuração complexa da política mundial, um conjunto de padrões do passado, presente e de padrões ainda em formação.”²⁵⁴

A forma emergente desse processo, denominada por Brown poliarquia I, representa arranjo específico, cujas características mais salientes são sua complexidade e imprevisibilidade.²⁵⁵ A situação de poliarquia, segundo esse autor, consiste em um desenho de “muitas comunidades, esferas de influências, impérios hegemônicos, interdependências, lealdades transestatais [...] que não apresentam eixo claramente dominante de alinhamento ou antagonismo e sem grupo ou

²⁵¹ Ibidem, p.552.

²⁵² Ibidem, p.149.

²⁵³ Essas cinco configurações são assim arranjas: 1) a clássica balança do poder, datada geralmente da Paz de Westphalia de 1648 até o início da Revolução Francesa, 2) o sistema de concerto, iniciado com o Congresso de Viena de 1815 e finalizado com o imediato período anterior à Primeira Guerra Mundial, 3) a experiência da segurança coletiva, com o estabelecimento da Liga das Nações e posteriormente da ONU, 4) a bipolaridade da Guerra-Fria, 5) a poliarquia, um processo ainda em formação. In: BROWN, Seyom. **New forces, old forces and the future of world politics: frameworks for understanding**. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1988, p.14.

²⁵⁴ Ibidem, p.219.

²⁵⁵ Ibidem, p.245.

agência de direção central.”²⁵⁶ Quando não há um padrão claro de dominação e subordinação, o poder político é amplamente difundido, novos processos políticos e instituições adquirem importância, e grupos transnacionais, nacionais e subnacionais competem pela lealdade dos indivíduos.²⁵⁷

As forças agora ascendentes parecem caminhar em direção a uma sociedade global sem uma estrutura dominante de cooperação e conflito – uma poliarquia na qual os Estados-nação, grupos subnacionais, interesses e comunidades especiais transnacionais estão todos lutando pelo apoio e lealdade dos indivíduos [...] No sistema poliárquico, a política mundial não é essencialmente “política internacional”, na qual quem consegue alguma coisa, quando e como é determinado com base na barganha e luta entre os Estados-nação; pelo contrário, o sistema internacional é agora visto como um dos subsistemas de um maior e mais complexo campo de relações.²⁵⁸

A nova realidade dos atores emergentes, complexa e dinâmica, permeada por um contexto no qual os agentes surgem e continuam a emergir de maneira surpreendente, por sua vez, implica em oportunidades de desenvolver pesquisas preocupadas, antes de mais nada, com a adequação dessa realidade particular aos conceitos existentes, ou na falta destes instrumentos, com a construção de categorias e aportes teórico-conceituais que correspondam mais fielmente à realidade e que consigam apreendê-la e interpretá-la com propriedade e rigor. Essa nova realidade, ressalta Dreifuss, indica o início de “um tempo de constante desconstrução e reconstrução das estruturas e prática políticas, de instituições e sistemas, na procura de novas referências.”²⁵⁹

Na falta de um conceito apropriado, já que a noção de atores não-estatais não consegue corresponder totalmente à atual realidade, optou-se por adotar a nomenclatura apresentada por Oliveira: atores emergentes. A criação de novos critérios e categorias para explicar a realidade, como o exemplo da pós-internacional, contribuem com a tarefa de adequar os

²⁵⁶ Ibidem, p.242.

²⁵⁷ Ibidem, p.1.

²⁵⁸ Ibidem, p.245.

²⁵⁹ DREIFUSS, op.cit., p.337.

termos e conceitos à prática, com o objetivo de acompanhar e corresponder da melhor forma possível aos acontecimentos dos dias atuais.

2.2 O PARADIGMA PÓS-INTERNACIONAL

A análise de um sistema conformado por estruturas, processos, atores e relações emergentes passou a ser o foco de análise de alguns estudiosos das Relações Internacionais, preocupados em explicar de maneira mais completa a realidade internacional do século XXI. Devido a inexistência de uma teoria consolidada, para entender a formação da atual sociedade internacional contemporânea e o surgimento de atores emergentes, não-estatais e subestatais, os pesquisadores reúnem elementos, visando contribuir à formulação de um novo paradigma, o pós-internacional, uma pré-teoria ainda em desenvolvimento. Trata-se de paradigma incipiente, em gestação, baseado fundamentalmente no papel dos atores e dos temas das Relações Internacionais, indagando como emergem, sobre seu processo de formação e fragmentação. O paradigma pós-internacional procura fornecer instrumentos mais convincentes para analisar a realidade contemporânea e a formação de um sistema mundial emergente.

A construção desse paradigma ocupa-se, primeiramente, com a verificação de uma série de transformações drásticas na política global, a partir da década de 1960. Essas mudanças aconteceram em vários níveis, principalmente no que concerne a constatação da irrelevância do estatocentrismo e realismo político no âmbito da teoria das Relações Internacionais e do questionamento do papel do Estado. Tais alterações foram influenciadas por novas abordagens da política externa, pelo questionamento e crítica em relação a determinados conceitos enraizados na disciplina, complexificação e empoderamento dos cidadãos e fundamentalmente pela influência desempenhada pelos temas transnacionais e pelos atores não-estatais, que passaram a desafiar o papel do Estado.

O pesquisador Richard Mansbach, juntamente com colaboradores, desenvolveu uma série de pesquisas com considerações relevantes para interpretar tal cenário emergente, a partir da tentativa de elaboração de um novo paradigma. Desde a década de 1970 até os anos mais recentes, uma série de obras de Mansbach²⁶⁰ trouxeram significativas contribuições às

²⁶⁰ Richard W. Mansbach é autor das seguintes obras: *A World of Politics: Essays on Global Politics*, com Yale H. Ferguson (2008); *Introduction to Global Politics*, com Kirsten Rafferty (2007); *Remapping Global Politics: History's Revenge and*

investigações referentes ao fenômeno dos atores internacionais. Inseridas em um debate abrangente a respeito da reconfiguração da disciplina das Relações Internacionais, as publicações desse autor trouxeram à discussão três questões fundamentais, as quais conjuntamente colaboraram para a construção do pensamento pós-internacional:

- a primeira é relacionada com uma crítica à incapacidade do realismo político e do estatocentrismo, em proporcionar elementos suficientes à explicação e análise da realidade contemporânea das Relações Internacionais, principalmente no que compete aos critérios de soberania e território, utilizados pelos realistas para interpretar a atuação dos atores internacionais;
- a segunda concerne às significativas transformações na estrutura da sociedade internacional após a Segunda Guerra Mundial, tanto no que compete ao papel do Estado e ao aparecimento de novos e emergentes atores, quanto ao adensamento e interdependência das relações estabelecidas no cenário internacional.
- a terceira aborda a necessidade de construção de modelos teóricos, paradigmas, conceitos e instrumentos de análise, que correspondam a atuação contemporânea dos atores internacionais, e que sejam, de maneira geral, mais apropriadas para explicar a complexidade e dinamismo da sociedade internacional contemporânea.

2.2.1 Limitações do estatocentrismo e a redefinição do papel do Estado

Tais limitações baseiam-se primeiramente nas lacunas encontradas no âmbito teórico da disciplina de Relações Internacionais, no que compete, mais especificamente, à posição do Estado como ator internacional e na adoção do critério de soberania. Esses dois fatores contribuem para limitar

Future Shock, com Yale H. Ferguson (2004); *The Elusive Quest Continues: Theory and Global Politics*, com Yale H. Ferguson (2003); *Global Politics in a Changing World: a Reader*, com Edward Rhodes (2000); *Politics: Authority, Identities, and Change*, com Yale H. Ferguson (1996); *The Global Puzzle: Issues and Actors in World Politics* (1994); *The New Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula* (1993); *The State, Conceptual Chaos, and the Future of International Relations*, com Yale H. Ferguson (1989); *The Elusive Quest: Theory and International Politics*, com Yale H. Ferguson (1988); *In Search of Theory: Toward a New Paradigm for Global Politics*, com John Vasquez (1981); *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*, com Yale H. Ferguson e D. E. Lampert (1976); *Structure and Process in International Politics*, com Raymond F. Hopkins (1973); *Northern Ireland: Five Decades of Partition* (1973); *The Dominican Crisis of 1965* (1970).

o universo de possíveis atores na arena internacional, promovendo uma análise parcial e incompleta dessa realidade complexa.

Para Ferguson e Mansbach, parte representativa da teoria tradicional parece tornar-se obsoleta e não se mostra interessante para os dias presentes, pois falha ao reduzir as principais tendências da política global contemporânea.²⁶¹ A partir de 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, drásticas mudanças no sistema global desafiaram não apenas o conceito de soberania, mas principalmente uma noção bastante enraizada na disciplina de Relações Internacionais, que aponta o Estado como único ator internacional. O modelo tradicional interestatal, segundo Mansbach, Ferguson e Lampert, não era mais suficiente para contabilizar as atividades que surgiam, dirigindo a atenção para preocupações mais abrangentes e para a necessidade de “localizar, enumerar e descrever um universo mais complexo de atores do que antes.”²⁶²

Ao mesmo tempo, Chris Brown sugere que alguns eventos proporcionaram o surgimento de algumas teorias que contribuíssem para trazer perspectivas inovadoras e novos elementos à compreensão da realidade internacional. Mudanças tanto no mundo da diplomacia das grandes potências, como sócio-econômicas menos representativas, produziram teorias dominantes²⁶³ nos anos de 1980 e 1990: neo-realismo, neo-liberalismo institucional, estruturalismo, construtivismo, além da teoria da globalização e ressurgimento da escola inglesa da sociedade internacional.²⁶⁴

Devido ao fim da Guerra Fria, as mudanças causadas pelas consequências dos processos de transnacionalismo, interdependência, globalização, regionalismo, entre outros, continuaram a provocar transformações no modo de pensar as relações internacionais. Uma série de indagações, conforme indica Papp, passaram a ser recorrentes na procura de respostas que pudessem indicar a direção do caminho a ser seguido após o fim do antigo sistema internacional. Esses questionamentos giravam principalmente em torno da manutenção do papel do Estado como o ator internacional líder ou, caso contrário, a verificação da diminuição da sua importância em detrimento de outros tipos de atores, na medida que os

²⁶¹ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.1.

²⁶² MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.25.

²⁶³ Para um aprofundamento a respeito dessas teorias, ver: NOGUEIRA; MESSARI, op cit., 2005.

²⁶⁴ BROWN, Chris. **Understanding International Relations**. 2. ed. Hampshire: Palgrave Publishers, 2001, p.36.

problemas exigiam soluções além do alcance dos governos individuais.²⁶⁵ Houve, neste contexto, o surgimento de novos temas, subnacionais, transnacionais ou globais, promovendo uma redistribuição do poder entre os Estados, os mercados e a sociedade civil.²⁶⁶ Para Mathews, o tema da economia globalizada e interdependente e seu impacto nas relações entre os atores, foi um dos fatores promotores da erosão da autonomia dos Estados.²⁶⁷

A premissa de que os Estados-nação são os mais importantes atores foi constantemente atacada, devido a relevância das relações transnacionais e dos atores não-estatais. A investigação empírica sobre a emergência dos atores não-estatais resultou no *Nonstate Actor Project* (Projeto dos Atores Não-Estatais), podendo ser considerada como iniciativa inovadora no contexto do estudo dos atores internacionais. Resultou na constatação da existência de seis tipos de atores no âmbito da política global: ator interestatal governamental, ator interestatal não-governamental, ator Estado-nação, ator governamental não-central, ator intraestatal não-governamental e indivíduos. Por meio desta pesquisa, foi possível constatar que tal conjunto de atores desenvolveu objetivos globais em uma ou mais áreas temáticas (proteção física, desenvolvimento econômico e regulamentação, interesse público e *status* do grupo). É interessante destacar que esse projeto possibilitou, pela primeira vez, que os governos subnacionais fossem incluídos como uma categoria de ator internacional.²⁶⁸

A seguir, e no encaminhamento dos parágrafos que se seguem, serão expostos os argumentos que procuram contribuir às limitações do estatocentrismo e a redefinição do papel do Estado: limitações quanto ao atributo de soberania; a influência dos condicionantes internos e externos; novas abordagens de análise da política externa; limitações à autonomia estatal em várias áreas; a existência de outros grupos políticos ao longo da história; a ampliação das demandas dos cidadãos.

a) Limitações quanto ao atributo de soberania

Entre as lacunas encontradas no âmbito teórico da disciplina, é

²⁶⁵ PAPP, op.cit., p.2

²⁶⁶ MANSBACH, Richard W. **The Global Puzzle: issues and actors in world politics**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2000, p.520.

²⁶⁷ MATHEWS, Jessica T. Ties that bind: the rise of transnational institutions. In: MANSBACH, Richard; RHODES, Edward. **Global politics in a changing world: a reader**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2006. p. 200.

²⁶⁸ MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., p.7.

importante ressaltar que as limitações do estatocentrismo encontram-se, primeiramente, na própria noção de soberania²⁶⁹, um atributo que surgiu e triunfou já no século XVII e manteve-se central para explicar o nascimento dos Estados modernos, como o da França e da Inglaterra. No entanto, não se mostra apropriado para analisar os atores emergentes, pois limita a possibilidade de outros agentes nas relações internacionais, e por não ser um critério funcional, mas estático e fundamentado na concepção dos Estados nacionais, omite-se quanto a importância da apreensão, compreensão e interpretação das relações, comportamentos e interações dos emergentes, que podem relacionar-se em espaços transnacionais e desconhecem limites territoriais.

Desta forma, houve a possibilidade de identificar os atores internacionais apropriados para o período histórico de formação dos Estados modernos soberanos. Com a emergência das burocracias estatais, a noção de soberania serviu para legitimar e fortalecer as exigências dos Estados e para manter sua centralidade como instituição. Antes de ser uma construção natural e fundada no empirismo, de outro modo, é uma “construção social”²⁷⁰ carente de “base empírica”²⁷¹ e, por conseguinte, Mansbach, Ferguson e Lampert reconhecem que “a noção de ‘Estados soberanos’ limita o universo de atores relevantes ou possíveis na política mundial.”²⁷²

Apesar disso, Mansbach ressalta a prevalência deste princípio, que continua a definir os atores na política global, mesmo sendo adotada há centenas de anos para um propósito político particular.²⁷³ Embora seja uma qualidade concedida pelos Estados a outras unidades estatais, não é um atributo inerente do ator, o que possibilita a existência de diferenças de autonomia e de poder entre os atores.²⁷⁴ A noção de soberania conforme Ferguson e Mansbach, não pode ser confundida com autoridade,

²⁶⁹ A soberania pode ser definida tanto em âmbito interno quanto externo. Por um lado, é conceituada como a supremacia interna do Estado com relação ao seu território e a sua população, reconhecida como a soberania interna, ou seja, a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território; de outro, a soberania externa transpassa as fronteiras nacionais, e consiste não na supremacia, mas na independência com respeito às autoridades externas. In: BULL, op.cit.; p.13.

²⁷⁰ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.114.

²⁷¹ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.22.

²⁷² Idem.

²⁷³ O conceito de soberania é associado a Jean Bodin (1530-1596), reconhecido como o autor que sistematizou esse conceito no *Six livres de la République*, em 1576, introduzindo-o, primeiramente, no âmbito da Ciência Política.

²⁷⁴ MANSBACH, op.cit., p.71.

competência ou capacidade, que são sempre atributos variáveis, enquanto o primeiro é um “*status* legal que um ator tem ou não tem.”²⁷⁵

Para Mansbach, Ferguson e Lampert, conceitos como o de soberania estão tão enraizados, que existe dificuldade por parte de alguns autores e estudiosos de Relações Internacionais em se disvincular do modelo estatocêntrico, ao qual estão acostumados, tornando-os cegos e inibindo-os a proceder um mapeamento acurado sobre um sistema global cada vez mais complexo. Até mesmo algumas tentativas pioneiras de abordagem e novos métodos mantiveram-se enraizados em conceitos tradicionais como os de soberania.²⁷⁶

b) A influência dos condicionantes internos e externos

A irrelevância do modelo estatocêntrico, em segundo lugar, está relacionada com fatores condicionantes internos e externos, que constroem o comportamento dos Estados e tornam o processo político doméstico e internacional muito mais complexo. Entre os quais cabe citar: a interdependência entre as esferas doméstica e internacional e necessariamente o envolvimento de muitos diversificados atores nesse processo, além da complexificação do processo da política externa, constantemente afetado por variáveis internas e, portanto, o instrumento denominado níveis de análise é interessante para analisar essa questão.

A falta de consistência da divisão entre as esferas doméstica e internacional passou a ser mais óbvia, na medida que o mundo tornou-se crescentemente próximo, em decorrência das revoluções nas comunicações, transportes e tecnologias. Posto isso, Ferguson e Mansbach assinalam, diferentemente do modelo estatocêntrico e que ignora o que acontece dentro das entidades estatais, agora as decisões de significado e considerável autoridade em relação à alocação de valores, são regularmente feitas em diversos níveis interdependentes, por isso é importante olhar tanto para dentro como para fora da entidade política em questão.²⁷⁷

²⁷⁵ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.115.

²⁷⁶ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.28.

²⁷⁷ FERGUSON, Yale H.; MANSBACH, Richard W. **The elusive quest: theory and International Politics**. Columbia: University of South Carolina Press, 1988. p.126. O entrelaçamento entre as esferas doméstica e internacional, pode ser compreendido nos termos da lógica dos jogos de dois níveis, ou seja, na relação vinculada entre a política doméstica e a diplomacia. Putnam, neste contexto, observe que “quando os líderes nacionais devem obter as ratificações (formais ou informais) dos membros de seus parlamentos para um acordo internacional, seus

Alguns temas para Mansbach, como o comércio e a imigração, atraem muita atenção doméstica e, neste sentido, os indivíduos e grupos dentro dos Estados passam a afetar e condicionar as decisões de política externa. Essa questão contribui para o alargamento do elenco de atores envolvidos nas relações internacionais. Muitas decisões de política doméstica exercem consequências externas relevantes, fortalecendo a noção de que as descrições da política externa são, geralmente, incompletas, porque olham somente para recursos externos e consequências do comportamento, gerando uma análise parcial e insuficiente da realidade.²⁷⁸

Existe, então, prioridade em conceber a política externa e doméstica como interdependentes e de aproveitar as potenciais oportunidades que surgem por meio dessa relação próxima. As relações desenvolvidas internacionalmente pelos governos não-centrais procuram equilibrar, neste sentido, os interesses internos das sociedades locais e regionais com as oportunidade oferecidas no âmbito do cenário internacional. Por outro lado, é imperativo reconhecer a complexidade do processo de política externa e, assim sendo, necessário apresentar uma ferramenta analítica, que corrobora para concebê-la como um fenômeno mais complexo do que é normalmente conhecido, que depende de uma série de atores atuando e exercendo influência em diversos níveis durante esse processo.

Segundo Papp, há uma ferramenta analítica denominada níveis de análise, instrumento conhecido para analisar e compreender o processo de política externa.²⁷⁹ Esta citada ferramenta contribui para entender que os eventos internacionais desenvolvem-se a partir de muitas diferentes fontes e raramente existe único caminho aceitável para examiná-los. A política externa pode ser formulada e implementada em numerosos níveis, entre os limites da ação individual e do sistema global, e cada um contribui com diferentes explicações sobre as motivações que levam os atores internacionais a agir de determinado modo, e como e porquê o fazem.²⁸⁰

comportamentos em negociações refletem os imperativos simultâneos tanto de um jogo de política doméstica quanto de um jogo de política internacional.” In: PUTNAM, Robert D. *Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>. Acesso em: 11 dezembro 2012.

²⁷⁸ MANSBACH, op.cit., p.165.

²⁷⁹ PAPP, op.cit., p.134.

²⁸⁰ Podem ser considerados seis níveis distintos de análise: nível 1 – individual de análise, nível 2 – posição que o indivíduo assume, nível 3 – estrutura burocrática dos atores, nível 4 – ator internacional, nível 5 – sistemas regionais e nível 6 –

Se a noção de níveis de análise contribuiu para ampliar o modo de analisar e compreender a política externa, Ferguson e Mansbach assinalam que a preposição dos Estados unitários como atores na política global foi severamente atacada a partir da década de 1970, quando atentou-se para a questão de que, na realidade, quem age são as pessoas que governam em nome dos Estados.²⁸¹ Uma implicação significativa das pesquisas de Richard Mansbach e seus colaboradores, reside no fato de que a noção de Estado unitário do realismo político apresenta-se inadequada. A noção de níveis de análise, neste contexto, fortalece o caráter da unidade estatal a ser uma entidade composta por uma multiplicidade de influências públicas e privadas, constituindo-se, assim, como um ator fragmentado.

Contrariamente, conforme demonstram Mansbach e Vasquez, o realismo ignora os atores burocráticos, agregando-os a seus respectivos governos nacionais. Contudo, as burocracias têm interesses diferentes umas das outras. Tratar os Estados como atores unitários, desconhecendo-se o conjunto de burocracias e de outros atores, poderá obscurecer algumas importantes diferenças de comportamento.²⁸² É necessário, então, compreender que muitos fatores condicionantes internos e externos aos Estados influenciam o comportamento dos governos centrais.

Para entender mais efetivamente o tema deste estudo dissertativo, é fundamental conceber a relação de interdependência entre os dois níveis mencionados e, ao mesmo tempo entender a diferença de comportamento e características quando comparados ao governo-central. Além disso, os interesses e objetivos dos fragmentos estatais devem ser levados em

sistema global. O nível individual de análise (nível 1) representa as decisões tomadas individualmente, os valores do tomador de decisão, a visão que um tomador de decisão tem de si mesmo e como toma as decisões. A posição que o indivíduo assume (nível 2) leva em conta que as posições de responsabilidade geralmente influenciam as visões de uma pessoa sobre a vida, o mundo, as questões domésticas e internacionais. A estrutura burocrática dos atores (nível 3) enfatiza a competição por poder e influência entre as organizações e burocracias no nível do subator, como uma variável primária na compreensão da política dos atores. Um quarto nível de análise (ator internacional) concebe cada agente como uma entidade monolítica, sem divisões internas nem constrangimentos externos. Percebe a política de cada ator como resultado do processo de tomada de decisão racional que mantém interesses e objetivos fundamentais em todo o processo de tomada de decisão. Os sistema regional no qual o ator está envolvido (nível 5) e o sistema global (nível 6) representam as influências mais amplas no comportamento dos atores. In: *Ibidem*, p.20-21.

²⁸¹ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 1988, p.102.

²⁸² MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., p.16.

consideração, justamente, por representarem uma política própria. Neste sentido, há autonomia entre os governos centrais e os não-centrais, que devem ser concebidos como interdependentes, mas, ao mesmo tempo como agentes independentes, com comportamentos distintos, apesar de haver muitas semelhanças entre os dois.

c) As novas abordagens da política externa

Além da influência trazida pela interdependência e pelo transnacionalismo apresentadas no primeiro capítulo e das novas teorias produzidas a partir de 1980, Ferguson e Mansbach demonstram que as implicações das fontes não-rationais no comportamento dos tomadores de decisão, a exemplo do impacto das situações de mudança, a importância das burocracias políticas e do comportamento organizacional, o papel desempenhado pelos atores não-estatais e a influência dos temas no comportamento contribuíram para desafiar a política do poder e trazer diversas outras abordagens para analisar a política externa.²⁸³

De maneira geral, conforme salientam Ferguson e Mansbach, abordagens alternativas e complementares de análise da política externa tornaram-se crescentes a partir de 1960 e desafiaram a noção de Estado unitário, com um interesse nacional objetivo. Explicações providas de diversas aproximações diferentes foram exploradas, para tentar entender a complexidade do processo de política externa. Entre as quais, cabe citar a tentativa de concentrar na primazia das elites na determinação da política externa e um interesse renovado nos fatores nacionais culturais: ideologia, opinião pública em massa, coalizões de interesse, como o complexo militar-industrial e os grupos de interesses específicos,²⁸⁴ que em determinados países, a exemplo dos EUA, são forças muito significativas e com amplo poder na sociedade.

Outras opções, que segundo Mansbach foram focos de análises entre 1960 e 1970, concentraram-se nos estudos da tomada de decisão da política externa, mais pontualmente nas determinantes psicológicas dos tomadores de decisão. Houve, então, o esclarecimento de que a condução das políticas ocorria conforme o modo no qual os seus formuladores constroem a realidade.²⁸⁵ E, assim sendo, como ocorre a construção da realidade? Essa resposta segundo Ferguson e Mansbach, foi encontrada em elementos que comprovaram exercer influência no processo de tomada de

²⁸³ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 1988, p.102.

²⁸⁴ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 1988, p.162.

²⁸⁵ MANSBACH, op.cit., p.169.

decisão, a exemplo de perspectivas psicológicas particulares, como personalidade, cognição e motivação.²⁸⁶

A abordagem da tomada de decisão, destaca Mansbach, concebe a política externa como resultado de um processo de decisões tomadas pelos formuladores das políticas, conduzidos por suas motivações, informações e percepções, ou seja, é produto de um processo doméstico que intervêm nas ações e reações do Estado. Esses fatores cognitivos e afetivos que modelam a percepção individual, conseguem explicar melhor os resultados políticos do que um cálculo racional de custo-benefício. A partir de então, como resultado, é difícil identificar um interesse nacional objetivo, por causa das influências trazidas por esses fatores psicológicos.²⁸⁷

Para Mansbach, as percepções dos formuladores de decisão em relação ao mundo, por sua vez, são modeladas pela identificação de muitas variáveis, que condicionam o modo no qual os formuladores de políticas em cada Estado definem a mesma situação: a configuração interna, a natureza da estrutura social dentro do Estado e a configuração externa. A configuração interna e a natureza da estrutura social referem-se à política doméstica e aos ambientes sociais enfrentados pelos formuladores de políticas. A configuração externa consiste na influência global do sistema nas percepções dos formuladores de políticas, sendo que os efeitos não são diretos, mas filtrados por meio das percepções dos tomadores de decisão.²⁸⁸

A abordagem das elites, segundo Ferguson e Mansbach, diferentemente da anterior, procurou uma explicação para o comportamento da política externa na sociedade, nos laços contínuos das elites com as instituições poderosas e interesses na sociedade de forma ampla, uma análise diferente daquela destacada pelos estudos da tomada de decisão enfocados no governo. A abordagem das imagens compartilhadas, de outra maneira, abordou valores nacionais comuns, preposições compartilhadas entre os tomadores de decisões, como a natureza do mundo e o desejo envolvido em determinadas políticas.²⁸⁹

No início dos anos de 1970, Mansbach afirma que os teóricos concentraram-se no ambiente mais abrangente da tomada de decisão. Argumentaram, que o ambiente doméstico da tomada de decisão deveria ser visto como um aglomerado de estruturas burocráticas e organizacionais, que modelam as escolhas políticas. Deste modo, emergiram dois novos modelos complementares a partir dessa reavaliação: as políticas

²⁸⁶ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 1988, p.162.

²⁸⁷ MANSBACH, op.cit., p.172.

²⁸⁸ Ibidem, p.169-170.

²⁸⁹ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 1988, p.168.

burocráticas e os modelos de processos organizacionais. Mesmo que ambos continuassem a assumir que a política externa resultava principalmente das políticas domésticas, enfatizaram os diferentes aspectos daquele ambiente e abandonaram preposições de um Estado unitário e de um interesse nacional objetivo.²⁹⁰

Por um lado, o modelo das políticas burocráticas, expõe Mansbach, concebe que as decisões de política externa resultam de jogos de barganha entre jogadores competitivos domésticos e, neste sentido, são alcançadas mediante a política desenvolvida entre grupos, antes do que pelas escolhas racionais individuais. A partir de então, as decisões de política externa podem ser compreendidas pelo conhecimento de uma rede de participantes, seus interesses, sua influência relativa e a barganha que ocorre entre eles antes da tomada de decisão.²⁹¹ Por outro, o modelo de processo organizacional percebe a política externa como direcionada, primeiramente por procedimentos padronizados de operação que grandes organizações seguem. Tais políticas são desenvolvidas para conjuntos de situações específicas, e representam meios efetivos para as organizações lidarem com questões complexas, similares e repetitivas, proporcionando diretrizes para responder a problemas sem ter que alcançar uma nova decisão em cada caso.²⁹²

Tanto o modelo do processo organizacional quanto das políticas burocráticas, consoante Mansbach, vão além do modelo do Estado unitário com um interesse nacional objetivo para guiá-lo. Muitos atores com múltiplos e geralmente competitivos interesses, modelam os resultados da política externa por intermédio da competição burocrática ou das rotinas e programas das estruturas organizacionais.²⁹³ Esses diversos exemplos demonstram que a noção de Estado unitário é inadequada, conforme um conjunto extenso de atores envolvendo-se no processo de formulação política e, conseqüentemente, na dinâmica da política externa.

d) Limitações à autonomia estatal em diversas áreas

Outros argumentos ainda podem contribuir para destacar a irrelevância do modelo estatocêntrico. Nesta perspectiva, é válido destacar não o desaparecimento do Estado e da sua influência, mas uma redefinição do papel desempenhado em função de variados fatores que passaram a

²⁹⁰ MANSBACH, op.cit., p.172-173.

²⁹¹ Ibidem, p.173.

²⁹² Ibidem, p.176.

²⁹³ Ibidem, p.179.

limitar a autonomia estatal, entre os quais pode-se citar: o comportamento relativamente autônomo dos governos não-centrais nas relações internacionais, o constante questionamento sobre a legitimidade e capacidade da unidade estatal em agir como um ator coerente, os desafios contemporâneos, o impacto dos problemas transfronteiriços, a revolução nas tecnologias de comunicação, o empoderamento dos cidadãos, a falta de comando estatal sobre os rumos da economia mundial e as tentativas recorrentes de fragmentação interna, a exemplo dos separatismos e nacionalismos.

Tanto Brown quanto Papp, concordam que muitos atores proeminentes, a exemplo das unidades estatais, estão sob a ameaça interna e externa, devido aos fatores mencionados anteriormente, que na sequência serão apresentados mais profundamente. Tais motivos, em conjunto, corroboram para fortalecer as declarações sobre a deficiência na forma como o Estado está estruturado, incluindo sua falta de capacidade em responder aos desafios contemporâneos, trazidos pelos desafios relacionados a segurança, justiça, bem-estar social e econômico.²⁹⁴ Além do atributo de capacidade, outros importantes critérios que compõem a qualidade de ser ator internacional são desafiados e colocam em questão o próprio papel desempenhado pela unidade estatal enquanto agente, entre os quais, Ferguson e Mansbach destacam a autonomia e a habilidade para proteger os cidadãos que vivem em seus territórios.²⁹⁵

Entre os mais relevantes desafios que são colocados a essa entidade, Papp identifica cinco categorias amplas: interdependência econômica, avanços técnicos, organizações intergovernamentais, movimentos transnacionais e fragmentação interna, incluindo os separatismos e nacionalismos.²⁹⁶ Para esse autor, a falta de confiança no Estado encontra-se na identificação que alguns grupos estabelecem, com diversas causas: guerras, crescente interdependência da economia global, movimentos ideológicos transnacionais e religiosos. Outros grupos atacam os Estados a partir de dentro, argumentando por maior fragmentação do sistema internacional. Em muitas ocasiões, essas organizações, movimentos e grupos tornam-se expressivos atores internacionais, a exemplo dos movimentos de libertação nacional, que assumem a posição do Estado estar obsoleto, e procuram alterar essa situação em busca de vantagens próprias.²⁹⁷

²⁹⁴ BROWN, op.cit., 1988, p.43. Ver ainda: PAPP, op.cit., p.556.

²⁹⁵ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.135.

²⁹⁶ PAPP, op.cit., p.51.

²⁹⁷ Ibidem, p.556.

Além dos desafios introduzidos por novas abordagens da política externa, Ferguson e Mansbach consideram a influência representada pelo comportamento relativamente autônomo dos governos subnacionais de vários sistemas unitários federais e descentralizados, demonstrando, mais uma vez, a interpenetração da política doméstica e da política externa. O governo belga, por exemplo, precisa ter muita atenção ao relativo impacto que qualquer decisão política doméstica ou externa terá na região de Flanders, uma área com considerável autonomia internacional.²⁹⁸

O significativo impacto dos problemas transfronteiriços, que despontam com o adensamento das relações transnacionais e da interdependência global e regional, é um elemento adicional importante para a redefinição do papel do Estado. Para Mansbach, os problemas transfronteiriços, como os desastres ecológicos e o tráfico de drogas, desafiam uma solução por parte dos Estados, exigindo a necessidade de cooperação transnacional com outros atores.²⁹⁹ Neste cenário, emergentes agentes são levados a cooperar por meio da habilidade que detêm e que os permitem mobilizar capacidades para, por ventura, exercer algum tipo de influência nas relações internacionais.

Os movimentos sociais transnacionais e a sociedade civil transnacional são exemplos oportunos no caso dos desafios ambientais, por mobilizarem um amplo contingente populacional na defesa da sua causa. Por sua vez, Papp sugere a influência dos temas transnacionais relacionados com a religião e a ideologia e que continuam a ter repercussão além das fronteiras nacionais, proporcionando a atuação de movimentos transnacionais religiosos, a exemplo do grupo islã xiita reconhecido por ser fundamentalista ou anti-religioso, assim como o marxismo.³⁰⁰

A revolução tecnológica contribuiu para o declínio da autonomia e capacidade estatal, na medida que o desenvolvimento das tecnologias de comunicação proporcionam o crescimento da consciência política dos cidadãos do mundo. Rosenau considera que a habilidade dos indivíduos para se conectarem e lidarem com a complexidade da política global tem produzido uma “explosão de participação.”³⁰¹ Segundo Mansbach, há uma vontade crescente dos cidadãos para se envolverem diretamente nas relações internacionais e relutância em deixar as decisões políticas para os governos, como feito antes. A consciência política em massa tem reduzido a habilidade dos governos para administrar as relações internacionais, sem a

²⁹⁸ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 1988, p. 184.

²⁹⁹ MANSBACH, op.cit., p.82.

³⁰⁰ PAPP, op.cit., p.55.

³⁰¹ ROSENAU, op.cit., 1990, p. 335.

interferência do que vem de baixo e isolar a arena doméstica da política global.³⁰²

No âmbito econômico, Papp observa que os governos cada vez menos controlam as relações econômicas internacionais ou são capazes de administrar suas próprias economias nacionais. A atividade econômica transnacional, neste sentido, incluindo a influência representada pelos bancos e finanças internacionais, converte os Estados em instituições vulneráveis e incapazes de fornecer o bem-estar econômico para as suas sociedades.³⁰³ Por sua vez, o avanço do capitalismo e a crescente importância das questões comerciais e financeiras, ilustram que os recursos do setor privado excedem amplamente os governamentais. As corporações transnacionais, para Ferguson e Mansbach, parecem mais hábeis do que os governos nacionais para formular e perseguir interesses coerentes, pensar globalmente e responder rápida e flexivelmente aos eventos³⁰⁴, constituindo-se em significativos atores internacionais.

De acordo com Mansbach, a mudança do significado de segurança, contribui para que os Estados individualmente, ou até mesmo coletivamente, sejam incapazes de lidar com as ameaças contemporâneas: novos tipos de doenças, fugas de investimentos de capital, pobreza extrema, violação aos direitos humanos, forças armadas agindo em nome dos governos, catástrofes ambientais, superpopulação. Em muitos dos países menos desenvolvidos, a ameaça da violência é interna, não externa, e envolve os atentados terroristas e os conflitos étnicos e religiosos, estes últimos muitos comuns em países africanos. Tais ameaças possibilitam uma revisão na agenda de segurança estatal, para além das preocupações tradicionais de outros tempos e muitas estão além da capacidade e da competência das unidades estatais para resolvê-las³⁰⁵, incentivando a cooperação com outros atores.

Há que se considerar, conforme mencionado tanto por Papp quanto por Brown, o desafio causado pelas tentativas de fragmentações internas, com o exemplo dos separatismos e nacionalismos³⁰⁶ e que enfraquecem o sistema estatal a partir do seu interior. Novas definições subjetivas de nacionalidade passaram a ganhar destaque entre alguns grupos, que se sentem culturalmente únicos, por virtude de traços e tradições particulares, características físicas, de linguagem, religião ou

³⁰² MANSBACH, op.cit., p.83.

³⁰³ PAPP, op.cit., p.53.

³⁰⁴ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.66.

³⁰⁵ MANSBACH, op.cit., p.4.

³⁰⁶ PAPP, op.cit., p.56. Ver também: BROWN, op.cit., 1988, p.193.

outras representações, que simbolizam uma história compartilhada e de identificação conjunta. As novas definições de nacionalidade são desconfortáveis para os governos existentes e podem ameaçar a estabilidade internacional e doméstica.³⁰⁷ Entre esses grupos, cabe citar as divergências existentes entre católicos e protestantes na Irlanda do Norte³⁰⁸ e o separatismo basco³⁰⁹, sendo este considerado um caso bastante reconhecido pela sua capacidade de exercer influência nas relações internacionais.

e) A existência de outros grupos políticos ao longo da história

Depois de demonstrar o debilitamento do papel estatal, direcionando-se para a sua redefinição antes do que para o seu desaparecimento, vale ressaltar, existiram historicamente outros grupos políticos além das unidades estatais. Constatação esta que pode significar algumas conclusões preliminares: a permanência dos atores internacionais é condicionada por diversos elementos característicos de determinado período histórico e, neste sentido, agentes que um dia foram notavelmente importantes, poderão não ser atualmente e aqueles que não são tão significativos hoje, poderão exercer demasiada influência futuramente.

Por centenas de séculos, teóricos e práticos da política global se acostumaram a considerar os Estados soberanos como o objeto das maiores lealdades da humanidade, o primeiro local de autoridade política, e a fonte de valores públicos importantes. Durante a época da ascendência européia, Estados soberanos exigindo direitos exclusivos sob seus territórios [...] bem como liberdade de interferência externa, “dominaram” a política global. Essa condição geral mascarou o fato de que os seres humanos sempre viveram em uma variedade de comunidades políticas autônomas, com variados níveis de autonomia, e tiveram múltiplas identidades e lealdades. De fato, hierarquias de identidade sempre estiveram mudando desde o começo da associação humana.³¹⁰

Nesse contexto, é importante ressaltar que para Young, “ao longo da história, o homem tem se organizado para propósitos políticos com

³⁰⁷ Brown, op.cit., 1988, p.194.

³⁰⁸ Ibidem, p.195.

³⁰⁹ Ibidem, p.197.

³¹⁰ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.3.

outras bases, do que aquelas concebidas hoje sobre os conceitos de Estado e Estado-nação.”³¹¹ Agrupamentos políticos existiram tanto antes do nascimento do sistema europeu de Estados-nação quanto depois da sua formação e a permanência e continuidade política dos primeiros grupos políticos ficou condicionada, entre outros, pelo próprio impacto causado pelo nascimento do sistema composto exclusivamente por unidades estatais.

Antes, conforme assinalam Mansbach, Ferguson e Lampert, o sistema internacional foi reconhecido como sendo constituído por uma variedade de atores, que não necessariamente Estados: mercenários, banqueiros, clãs, empresas comerciais, tribos, grupos religiosos e impérios constituídos de vários países.³¹² A importância dos impérios é destacada por Ferguson e Mansbach, pois grande parte do que sucedeu na história mundial, transcorreu em um período dominado pela configuração política baseada nos impérios ou nas civilizações, antes do que os Estados. Além dos impérios, até mesmo entidades locais, como as cidades, exerceram autoridade e efetiva influência desde o nascimento da associação política.³¹³

Em casos como aqueles da Alemanha ou da Turquia, a formação do Estado é posterior e foi dependente dos impérios.³¹⁴ Em outros casos e, então, faz-se necessário lembrar que em regiões geográficas, como o exemplo da África, Mansbach, Ferguson e Lampert esclarecem que a consolidação dos Estados independentes e soberanos deu-se em uma fase posterior, em sua maioria, somente a partir da segunda metade do século XX. Mesmo ainda após o nascimento do sistema europeu de Estados-nação, portanto, as regiões da África e Ásia foram caracterizadas por unidades, que não correspondiam aos Estados-nação, como o exemplo dos impérios, colônias e tribos.³¹⁵

Devido a existência de outros grupos políticos importantes em séculos passados, Mansbach ressalta que a unidade estatal não deve ser considerada superior historicamente a outras formas de organização política. Da mesma maneira como já existiram grupos de outros atores influentes antes e depois do nascimento dos Estados, a forma de organização política estatal, com um território definido e autoridade central,

³¹¹ YOUNG, Oran R. The actors in world politics. In: ROSENAU, James N.; DAVIS, Vincent; EAST, Maurice A. **The analysis of International Politics: essays in honor of Harold and Margaret Sprout**. Nova York: The Free Press, 1972, p.127.

³¹² MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.25.

³¹³ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p. 108.

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.26.

será provavelmente alterada no futuro, até mesmo porque ele não é o objeto exclusivo ou primário de lealdade em todas as partes do mundo. Outros agentes internacionais, como as empresas transnacionais, as OIGs e as organizações supranacionais irão crescer em proeminência e já são atores com um peso considerável no cenário internacional.³¹⁶ Os atores emergentes também ocuparão um papel de destaque nesse sentido e irão crescer e ocupar um papel de maior destaque do que atualmente.

Diante do que foi exposto anteriormente, fica mais claro o entendimento de que, segundo Langhorne, o Estado foi uma construção política, produto de um tempo e lugar específicos no desenvolvimento humano e social, assim como também foi o atributo de soberania, criado para legitimar o nascimento desse próprio sistema de Estados.³¹⁷ Para Scholte então, a ordem de Westphalia foi um fenômeno histórico isolado e o sistema de Estados soberanos, uma abordagem particular de governança.³¹⁸ Por representar uma configuração muito limitada e peculiar, não parece ser o sistema de governança mais apropriado para a sociedade internacional contemporânea.

O “modo estatista de regulação”³¹⁹, segundo Scholte, ganhou considerável atenção na Europa desde o século XVII, até atingir o auge na metade do século XX. Consolidou-se juntamente com a disciplina de Ciência Política e, assim sendo, os estudos das Relações Internacionais cresceram sendo fortemente estatais e continuam a refletir as condições de regulação estatal, prevalecentes no momento que a disciplina,

³¹⁶ MANSBACH, op.cit., p.30-31.

³¹⁷ LANGHORNE, Richard. **The essentials of global politics**. Nova York: Oxford University Press Inc., 2006, p.24.

³¹⁸ SCHOLTE, Jan Aart. The globalization of world politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2001, p.20. Segundo Rosenau, o conceito de governança remete a “um fenômeno mais amplo do que governo; abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sergio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 15-16.

³¹⁹ SCHOLTE, Jan Aart. **From government to governance: transition to a new diplomacy**. In: COOPER, Andrew F.; HOCKING, Brian; MALEY, William (Ed.). **Global governance and diplomacy: worlds apart?** Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, p. 41. (Studies in Diplomacy and International Relations).

primeiramente se consolidou. Naquela conjuntura particular, os governos nacionais tentaram monopolizar relativamente os processos regulatórios da sociedade e, por isso, os estudantes da Ciência Política tendiam a interpretar o estatismo, como uma condição humana sem fim, quando era, na verdade, um episódio historicamente específico e passageiro.³²⁰

f) A ampliação das demandas dos cidadãos

Existe, ainda, uma relação muito estreita entre a ampliação das demandas dos cidadãos e o questionável papel desempenhado pelos Estados, muitas vezes ausentes. Consoante a complexificação da sociedade internacional contemporânea, há um incremento nos desafios e problemas que permeiam o cotidiano das localidades e assim como resultado, a expansão das demandas dos indivíduos é uma realidade que convoca a uma atuação mais presente e efetiva dos governos. Entretanto, conforme pôde ser constatado nas páginas antecedentes, as unidades estatais representadas pelos seus governos-centrais enfrentam adversidades de todos os tipos e já não mais conseguem salvaguardar os interesses dos seus cidadãos, sendo constantemente atacadas por fatores internos e externos.

Em vista disso, Mansbach, Ferguson e Lampert afirmam que os Estados-nação dependem de outros atores para selecionar e alcançar seus objetivos, uma vez que não contam com a fidelidade incondicional de seus cidadãos, pois não conseguem cumprir amplamente com as demandas e expectativas existentes na sociedade.³²¹ Por um lado, as demandas e expectativas dos cidadãos por justiça, igualdade e prosperidade aumentaram a responsabilidade atribuída aos Estados. Por outro, se os Estados mostraram-se incapazes de atender as necessidades e demandas básicas dos cidadãos, sua autoridade também diminui, e conforme isso acontece a capacidade também, produzindo uma identificação dos cidadãos com outras autoridades mais capazes de cooperar, onde os Estados já não mais podem.

A relação existente entre as demandas populares existentes em uma sociedade e o seu suprimimento pelos atores, pode ser um ponto inicial para compreender como algumas atores emergem. Neste sentido, as demandas populares podem ser suprimidas de duas maneiras distintas: pelas autoridades existentes ou podem levar ao surgimento de novas estruturas políticas destinadas a cumpri-las.³²² A última possibilidade será apresentada adiante, e representa, em poucas palavras, a oportunidade de que outros

³²⁰ Idem.

³²¹ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.22.

³²² Ibidem, p.36.

tipos de atores se envolvam nas relações internacionais.

As novas estruturas políticas podem resultar de uma revolução de expectativas crescentes, em que as realizações de pessoas em um canto do sistema, geram demandas de realizações semelhantes noutros locais. A frustração de grande número de árabes em relação à crescente ocupação israelense na Palestina e o fracasso dos governos árabes para satisfazer as suas reivindicações, levou à criação de grupos de libertação e de grupos terroristas palestinos.³²³

Neste caso, as lealdades humanas podem se afastar dos governos nacionais e se desenvolver além das fronteiras, direcionando-se e constituindo-se em novos atores. Em concordância, os homens percebem que seus interesses e aspirações são representados mais plenamente por novos grupos, as lealdades humanas podem mudar continuamente. À medida que encontram-se divididas entre os Estados e outros grupos, estes últimos podem tornar-se significativos atores globais.³²⁴

Outros sistemas políticos adicionais sobrevivem e prosperam, porque os seres humanos identificam-se e dividem suas lealdades com eles.³²⁵ Para Ferguson e Mansbach, a capacidade para exercer governança nesse contexto, é geralmente compartilhada por uma quantidade mais abrangente de atores. Isto posto, não existe um único substituto para o papel exercido pelo Estado e nenhuma instituição poderá comandar sozinha a autoridade ou demandar as lealdades além das fronteiras nacionais. Diferentes autoridades podem competir por essas lealdades e os indivíduos irão requerer recompensas a partir de uma variedade de instituições, dependendo do tema em questão.³²⁶

A questão colocada anteriormente, referente à incapacidade dos Estados-nação, levanta a oportunidade de Mansbach, Ferguson e Lampert problematizarem a função do modelo de Estado centralizado em que se vive. Tanto que no último quartel do século XX já se questionava, de forma recorrente, se o citado modelo é desejável quanto ao seu arranjo normativo e empírico.³²⁷ Esse questionamento vai na direção de que alguns Estados-nações e seus governos tornaram-se tão grandes e poderosos, distantes das necessidades e exigências dos seus cidadãos, gerando a necessidade de descentralização da autoridade e da administração.³²⁸

³²³ Idem.

³²⁴ Ibidem, p.34.

³²⁵ Ibidem, p.86.

³²⁶ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.25.

³²⁷ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.299.

³²⁸ Ibidem, p.297.

Em função do que foi apresentado anteriormente, pode-se concluir que a análise da realidade internacional contemporânea deve ir muito mais além do modelo estatocêntrico, que na melhor das hipóteses, segundo Mansbach, Ferguson e Mansbach, é uma “anomalia histórica e na pior, uma distorção grave da política global do passado e do presente.”³²⁹ O modelo interestatal hoje distorce as relações internacionais, pois atualmente os Estados compartilham autoridade com outros sistemas políticos e se confrontam com desafios transnacionais e subnacionais. Consideram Ferguson e Mansbach, que em alguns casos extremos, as instituições estatais colapsaram.³³⁰

Para Ferguson, Mansbach e Lampert, a abordagem estatocêntrica não tem o poder descritivo e explicativo para servir como base à criação de pesquisas significativas, pois preocupa-se com os aspectos exclusivamente internacionais³³¹, sem considerar as outras dimensões que podem afetar o curso dos acontecimentos. Nesse sentido, Mansbach e Ferguson destacam que as relações e interações existentes entre um subconjunto de atores coletivos, denominados Estados, apenas podem ser descritas pelo termo internacional, que cada vez menos é a característica que define o que deve ser estudado na área de Relações Internacionais.³³²

2.3.2 A diversificação do número de atores e temas

O sistema internacional encontra-se em fluxo, pois conforme aponta Papp, os Estados estão sendo crescentemente desafiados por uma variedade surpreendente de novos e influentes atores, que se juntaram e transitam no cenário internacional nas últimas décadas³³³, desempenhando papel crescente na sociedade internacional contemporânea.³³⁴ Mansbach

³²⁹ Ibidem, p.66.

³³⁰ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.136.

³³¹ LAMPERT; FERGUSON; MANSBACH, op.cit., p.66.

³³² FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.15.

³³³ Embora os cientistas políticos estão apenas começando a reconhecer o impacto que os atores não estatais têm na política mundial, tais atores desempenham papéis importantes no sistema global, mesmo durante outros períodos históricos. Desde que os homens escrevem a história e concordam com suas predisposições teóricas, tais atores têm sido muitas vezes esquecidos ou, pelo menos, não receberam a importância que merecem. Um desses atores não estatais foi o movimento jacobino, que desempenhou um papel central na política internacional da Europa em vários momentos, entre 1688 e 1746. In: MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.46.

³³⁴ PAPP, op.cit., p.27.

destaca então que para compreender as relações internacionais da atualidade, é necessário reconhecer a organização dos indivíduos em uma grande variedade de grupos, que não correspondem necessariamente aos Estados-nação.³³⁵

A influência dos novos atores nas relações internacionais não é objetivo desse estudo, mas, pelo contrário, pretende-se ir além das pesquisas desenvolvidas até então sobre as OIGs, as ONGs e as empresas transnacionais. É fundamental, segundo Papp, entender quem são os atores emergentes, seus objetivos e como são atingidos, a fim de chegar a um entendimento apropriado das relações internacionais.³³⁶ Entre os quais, há os que desempenham protagonismo considerável: indivíduos, sociedade civil e movimentos sociais, partidos políticos, organizações criminosas³³⁷, grupos terroristas³³⁸ e movimentos de libertação nacional, relacionando-se ativamente em âmbito transnacional.

³³⁵ MANSBACH, op.cit., p.3. Uma ampla possibilidade de atores emergentes despontaram como importantes influências na arena internacional nas últimas décadas, e uma pesquisa aprofundada nas referências indica que os atores emergentes abrangem uma categoria ampla, que vai muito além dos novos atores atores. Ver: ERMAN, Eva; UHLIN, Anders. Legitimacy beyond the State?: **Re-examining the democratic credential of transnational actors**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010. 222 p.; GAUTNEY, Heather; **Protest and organization in the alternative globalization era: NGOs, social movements, and political parties**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010. 237 p.; HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 248 p.; HIGGOTT, Richard A.; UNDERHILL, Geoffrey R. D.; BIELER, Andreas. **Non-state actors and authority in the global system**. Oxon: Routledge, 2000. 301 p.; JOSSELIN; WALLACE, op.cit., 2001; MULAJ, Kledja. **Violent Non-state actors in world politics**. London: Hurst & Company, 2010. 475 p.; RISSE-KAPPEN, Thomas. **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 323 p. SCHUPPERT, Gunnar Folke. **Global Governance and the role of non-state actors**. Baden-baden: Nomos, 2006. 273 p.; TARROW, Sidney. **The new transnational activism**. New York: Cambridge University Press, 2005. 258 p.; TAYLOR, Phillip. **Non-state actors in international politics: from transregional to substate organizations**. Colorado: Westview Press, 1984. 247 p.

³³⁶ PAPP, op.cit., p.28.

³³⁷ Ver: FERRO, Ana Luiza de Almeida. **Crime organizado e organizações criminosas mundiais**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

³³⁸ Ver: NETO, José Cretella. **Terrorismo internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria**. Campinas: Milenium, 2008.

Ao iniciar a problematização sobre a influência dos atores emergentes, algumas indagações surgem com o intuito de direcionar a pesquisa: quais são esses atores? Quais são os meios que utilizam para atuar internacionalmente? Qual o papel e a influência exercida por eles? Como compreender o seu comportamento na medida em que não existe suficiente conhecimento e produção científica sobre esse fenômeno? Esses questionamentos são um desafio, considerando-se a diversidade de atores com algum tipo de influência nas relações internacionais contemporâneas. Essa situação torna-se mais intrincada devido tanto a carência de pesquisas científicas como de pesquisas ainda incipientes sobre esse fenômeno.³³⁹

Por um lado, esses atores emergentes representam a possibilidade ampliada de atuação que surge com a transnacionalização dos temas

³³⁹ Na Universidade Federal de Santa Catarina, no Programa de Pós-Graduação em Direito foram desenvolvidas em nível de mestrado e doutorado, que contribuem para a ampliação da visão referente aos atores internacionais, discutindo o papel desempenhado pela sociedade civil internacional, movimentos feministas globais, mídia internacional, gênero, paradiplomacia. Ver: OLIVEIRA, Rafael Santos de. **A mídia como ator emergente das relações internacionais**: seu protagonismo no uso do soft power frente aos desafios das mudanças climáticas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Tese de Doutorado, 2010; FAZIO, Marcia Cristina Puydinger de. **A sociedade civil global como instrumento de resistência à globalização desde cima: a importância da rede**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2010; OLIVEIRA, Odete Maria de; SILVA, Andréia Rosenir da. Gênero como possível ator das relações internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Relações internacionais**: a questão de gênero. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. p. 23-81.; RONCATO, Bruna Silveira. **Novos contornos do poder político**: o déficit participativo na governança global e o contraponto da emergente sociedade civil. Florianópolis: Universidade Federal de de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2011; KOTZIAS, Fernanda Vieira. **A paradiplomacia no âmbito da União Européia**: perspectivas à formação de um terceiro nível de governança. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2011; REYNALDO, Renata Guimarães. **O Fenômeno global e o papel dos movimentos feministas na efetivação de uma globalização contra-hegemônica**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2012; KAWAMURA, Karlo koiti. **Atores nas Relações Internacionais e o protagonismo das empresas transnacionais**: possibilidades e limites dos regimes internacionais como instrumentos de sua regulamentação. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2012; SILVA, op.cit., 2013; COELHO; Ana Cecilia da Costa Silva. **A concepção da teoria dos jogos e suas implicações teóricas para as relações internacionais**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2012, p.11.

contemporâneos. Eles desafiam as fronteiras dos Estados e requerem, por conseguinte, respostas transnacionais. Por serem temas transnacionais, afirma Mansbach, que caracterizam relações entre grupos sociais não-soberanos³⁴⁰ e, por isso, podem ser considerados atores emergentes, não possuindo o atributo de soberania como os Estados-nação. Brown aponta que muitas dessas atividades envolvem organizações privadas, como as empresas transnacionais, ou acontecem em espaços onde é notavelmente difícil para os Estados agir efetivamente, como o caso dos mercados de capitais internacionais. Os recursos desses atores não-estatais podem ser, muitas vezes, maiores do que daqueles que alguns Estados tentam regular.³⁴¹

Para Brown, frequentemente os Estados são conduzidos a se engajar em uma forma de diplomacia com esses atores, reconhecendo-os como participantes reais no cenário internacional, antes do que simplesmente instrumentos de ação política. Por essa razão, o foco da disciplina deveria se concentrar no caminho no qual os Estados e os atores não-estatais relacionam-se uns com os outros.³⁴² Segundo Buzan, esta pode ser considerada a “maior tensão política do nosso tempo”³⁴³, pois relacionada com a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio entre o mundo estatal e o não-estatal. No momento atual, e nas próximas décadas, uma questão interessante configura-se em indagar como o Estado e o mundo não-estatal irão interagir, devido a própria tensão existente entre eles.

Mansbach e Rhodes ressaltam que os atores emergentes passaram a ocupar papel mais atuante após o fim da Guerra Fria e com o aparecimento mais recorrente de determinados temas, se tornaram ainda mais presentes, como os grupos terroristas e as organizações criminosas.³⁴⁴ A possibilidade

³⁴⁰ MANSBACH, op.cit., p.83.

³⁴¹ BROWN, op.cit., 2001, p.6.

³⁴² Idem.

³⁴³ BUZAN, Barry. International political economy and globalization. In: BELLAMY, Alex J. (Ed.). **International society and its critics**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 133.

³⁴⁴ MANSBACH, Richard W.; RHODES, Edward. **Global politics in a changing world: a reader**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2006, p.197. Entre esses temas, cabe citar a proliferação de armas de destruição em massa, as ameaças causadas por acidentes nucleares, violação dos direitos humanos, genocídio, epidemia de Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), refugiados internacionais, migração sem controle, tráfico internacional de drogas e crimes, instabilidade monetária, subdesenvolvimento econômico, envelhecimento da

de diversificação dos atores poderá estar relacionada com a multiplicidade de temas, que complexificam a agenda internacional e abrem a oportunidade para uma quantidade maior de agentes participarem internacionalmente. Além dos novos, numerosos agentes emergentes desempenham papéis que não podem ser deixados em segundo plano. Percebe-se, assim, conforme indica Mansbach, um paralelo entre a diversificação e especialização das ocupações individuais na sociedade e a crescente especialização internacional não-governamental dos atores.³⁴⁵

Um dos fatores que mais contribuiu para esse crescimento, segundo Mansbach, foi a inovação tecnológica na área da comunicação, originando dispositivos avançados, que servem como instrumentos de organização global e são utilizados pelas corporações transnacionais, empresas de investimentos, grupos terroristas, e outros. Possibilitam a comunicação instantânea entre indivíduos fisicamente distantes e dão margem à mobilização da luta conjunta para resolver causas comuns, reduzindo o controle governamental.³⁴⁶ O resultado dessa inovação faz com que os governos não mais desfrutem do monopólio da informação, agora mais difusa e acessível à população, proporcionando o empoderamento dos denominados cidadãos globais.

Acima de tudo, as tecnologias de informação rompem hierarquias, distribuindo o poder entre um número maior de indivíduos e grupos, reduzindo drasticamente os custos das comunicações e coordenação das atividades de modo geral, favorecendo redes descentralizadas sobre outros modos fixos e hierárquicos de organização. Em uma rede, consituída por múltiplos nós, indivíduos e grupos interagem e se mobilizam para uma ação conjunta, sem manter uma presença física formal institucional.³⁴⁷ Assim sendo, para Mathews, representam uma mudança em relação às hierarquias burocráticas fixas dos governos, constituindo-se como modelo utilizado por atores, que desenvolvem negócios além das fronteiras, como as organizações da sociedade civil, grupos étnicos, e cartéis criminosos.³⁴⁸

população, aquecimento global, degradação ambiental, conflitos étnicos e guerra civil. Ver: Ibidem, p.1

³⁴⁵ MANSBACH, op.cit., p.522.

³⁴⁶ MATHEWS, op.cit., p.199.

³⁴⁷ A Internet torna-se canal amplamente utilizado, como veículo de comunicação e organização dos atores emergentes, e um exemplo apropriado disso representa as possibilidades trazidas pela sociedade em rede. Ver: FAZIO, op.cit., 2010; CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. v. 1.

³⁴⁸ MATHEWS, op cit., p.201.

Entre os recursos utilizados pelos atores emergentes a fim de estabelecer uma organização global, Mathews reconhece a Internet como instrumento fundamental para a mobilização internacional, que possibilita a comunicação e organização dos cidadãos em regiões muito distantes e diferentes do globo.³⁴⁹ Para Ferguson e Mansbach, os indivíduos, mediante este mecanismo, expressam posições ideológicas e políticas, projetam-se à articulação conjunta contra regimes e instituições, desempenhando “um papel crescente na mobilização e disseminação do protesto político dentro e também além dos Estados.”³⁵⁰

De acordo com Mansbach, alguns atores emergentes, que utilizam a Internet como mecanismo de mobilização, são os movimentos sociais e a sociedade civil transnacional³⁵¹. Esses atores fazem parte de diversos povos, em Estados diferentes e conseguem mobilizar indivíduos engajados de várias partes do mundo em protestos noticiados pela mídia internacional, contribuindo para o fortalecimento da “revolução de habilidade entre os indivíduos.”³⁵²

Segundo Mansbach, outro exemplo refere-se à consciência crescente dos indivíduos, desde os atentados terroristas de setembro de 2011 nos EUA, na qual a dimensão das tecnologias amplamente acessíveis, como os aparelhos celulares, Internet e até mesmo a televisão por satélite,

³⁴⁹ Ibidem, p.57.

³⁵⁰ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.290-291.

³⁵¹ A importância das redes sociais é significativa como possibilidade de protesto e organização popular transnacional. Tavares observa a esse respeito que, em 2011 a comunidade internacional se deparou com uma onda de protestos na região do Oriente Médio, que fizeram parte da Primavera Árabe. “Essa massa insatisfeita fez uso das novas tecnologias e das mídias sociais, como telefones celulares, mensagens de texto, redes sociais e da Internet para convocar o povo às ruas e juntos protestarem contra o governo. O Twitter era usado para a marcação de encontros pelos ativistas e para a disseminação de informações sobre o protesto. O Facebook era utilizado para debates, divulgação de locais e hora dos protestos, fotos e vídeos. O YouTube servia como ferramenta de armazenamento de vídeos. Ao saber do início dos levantes e do uso das ferramentas tecnológicas como uma arma mais eficiente, tanto no Egito quanto na Líbia, o governo decidiu cortar o acesso à Internet. Esta atitude foi sintomática ao fato de que era imprescindível a existência da Internet e das redes sociais como uma ferramenta organizadora naquela região.” In: TAVARES, Viviane Brunelly Araújo. **O Papel das Redes Sociais na Primavera Árabe de 2011: implicações para a ordem internacional**. Disponível em: <<http://mundorama.net/2012/11/06/o-papel-das-redes-sociais-na-primavera-arabe-de-2011-implicacoes-para-a-ordem-internacional-por-viviane-brunelly-araujo-tavares/>>. Acesso em: 6 fev. 2012.

³⁵² MANSBACH, op.cit., p.60

promovem a comunicação de terroristas e interesses criminosos. Grupos radicais utilizam a Internet para articular a comunicação com seus comparças, publicar suas visões e ações e fazer avançar suas agendas. Para os extremistas, normalmente reconhecidos por defenderem a violência e a perversão, a Internet pode fornecer um meio de comunicação para o recrutamento de parceiros, a fim de darem prosseguimento a determinadas causas de seus interesses escusos.³⁵³

Em muitas instâncias, Papp esclarece que os atores não-estatais não são oficialmente reconhecidos pelas unidades estatais, organizações intergovernamentais e empresas transnacionais, no entanto geralmente influenciam e, eventualmente, determinam o curso das relações internacionais.³⁵⁴ Dependendo do tema, Mansbach afirma que podem desafiar os Estados de diferentes modos. Nessa direção, as corporações desafiam a independência econômica dos Estados, terroristas desafiam a segurança dos cidadãos e grupos étnicos insatisfeitos desafiam a integridade territorial estatal. Deste modo, os atores emergentes participam da governança global de modos bem variados.³⁵⁵

Constituem-se, então, como exemplos concretos, de que quem exerce influência nas relações internacionais não são somente os novos agentes, mas juntamente com eles, conforme indica Papp, uma ampla gama de atores emergentes, diferentes em tamanho, influência, composição e objetivos, incorporando até mesmo os indivíduos.³⁵⁶ Entre os quais, cabe destacar a relevância do setor privado, que não possui relação direta com nenhum governo ou órgão governamental.

Para Mansbach, a influência do setor privado e conseqüentemente dos atores privados merece ser destacada. Isso implica em uma oportunidade para ampliar a possibilidade de atores internacionais para além dos atores governamentais, ou daqueles que possuem estreita ligação com os governos, como o exemplo das organizações intergovernamentais. Esses atores podem afetar a política externa de duas maneiras: exercer influência indireta por meio do *lobbying* feito nos seus governos, ou interagir diretamente com outros atores estrangeiros.³⁵⁷

Quando os atores privados reconhecem, que os temas transfronteiriços afetam seus interesses, organizam-se para influenciar indiretamente seus governos por meio do *lobbying*. A partir de então podem

³⁵³ Ibidem, p.296-297.

³⁵⁴ PAPP, op.cit., p.109.

³⁵⁵ MANSBACH, op.cit., p.196

³⁵⁶ PAPP, op.cit., p.110.

³⁵⁷ MANSBACH, op.cit., p.183.

ser desenvolvidas alianças entre grupos em muitas sociedades, e alguns deles integram-se institucionalmente ao ponto de tornarem-se transnacionais. Esta situação é mais evidente no caso de muitos grupos ambientais, humanitários e feministas, que frequentemente fazem *lobbying* junto aos governos e organizações internacionais para tentar desempenhar suas influências.³⁵⁸

Apesar da constatação da presença do setor privado e das estratégias que, por ventura, são adotadas para influenciar os eventos internacionais, vale assinalar que Ferguson e Mansbach reconhecem, que a “literatura subestima o papel desempenhado pelo capital ‘privado’ e aqueles que o geraram e o controlaram nas atividades do mercado, tanto local quanto em longas distâncias: mercenários individuais, associações, feiras, empresas e bancos [...]”³⁵⁹. Entretanto, Mathews destaca a desregulamentação do capital e dos mercados, esclarecendo que os recursos controlados pelas corporações e grandes bancos ultrapassam os de muitos Estados. Esta situação evidencia que o setor privado está se deslocando para espaços antes ocupados pelas autoridades públicas. Exemplos representativos são verificados na influência das gigantescas alianças corporativas, bancos e os *hedge funds* (fundos de cobertura), que motivados pela ganância, crescentemente estabelecem políticas públicas.³⁶⁰

Por outro lado, Mansbach e Ferguson assinalam que a influência do setor privado abre espaço para atores que desenvolvem algum tipo de violência ou de segurança privada. A emergência das armas privadas nas mãos de grupos violentos e, nesse mesmo sentido, a crescente relevância atribuída às empresas de segurança privadas, refletem a erosão das instituições estatais e sua crescente incapacidade para lidar com a violência e com as suas consequências.³⁶¹ Ao mesmo tempo, não deve ser omitido o impacto causado por aqueles considerados “grupos fora da lei,”³⁶² que desafiam as regras do sistema político vigente, destacando-se as organizações de libertação nacional, organizações terroristas, movimentos religiosos transnacionais, partidos políticos transnacionais, grupos étnicos rebeldes, movimentos de guerrilha e organizações criminosas.

A estrutura dos citados atores indica que, segundo Papp, constituem-se de organizações sem estrutura ou fragilmente estruturadas, que operam internacionalmente, sem laços formais com seus governos.

³⁵⁸ Idem.

³⁵⁹ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.18.

³⁶⁰ MATHEWS, op.cit., p. 439.

³⁶¹ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.295.

³⁶² FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 1988, p.184.

Organizações éticas e de libertação nacional, como o Conselho Nacional Africano e a Organização para a Libertação da Palestina, tiveram e continuam tendo um impacto central nas relações internacionais.³⁶³ Os movimentos para a libertação nacional procuram estabelecer novos governos dentro dos Estados existentes ou criar novos Estados a partir dos territórios estatais existentes.³⁶⁴

Outra categoria de ator emergente, com influência significativa para as relações pós-internacionais, são os grupos terroristas. O terrorismo contemporâneo, assim como a pirataria do século XIX, são percebidos como verdadeira ameaça para a segurança e o bem-estar de todos os Estados. Caracterizado por aspectos que dificultam sua própria classificação e conceituação, constitui movimento contra o sistema de Estados, crescentemente transnacional e seus objetivos pautam-se na tentativa de alcançar algum tipo de justiça, mesmo quando esses objetivos são injustificáveis atrocidades. Entre as organizações terroristas, pode-se mencionar a *Italy's Red Brigade* (Brigada Vermelha da Itália) e o *West Germany's Red Army Faction* (Facção do Exército Vermelho da Alemanha Ocidental).³⁶⁵

Para Ferguson e Mansbach, os terroristas, em geral, contestam a distribuição do poder no sistema global, as desigualdades provocadas pelo processo de globalização e as ameaças causadas para as culturas tradicionais dos Estados. Entre as modalidades existentes de terrorismo, cabe destacar o terrorismo *low-tech*, representado pela figura dos homens-bomba, *high-tech* moderado, orientado para o sequestro de aviões no *World Trade Center* ou de nível *high-tech elevado*, quando são utilizados agentes químicos e biológicos.³⁶⁶

Os indivíduos ocupam posições significativas nas relações internacionais contemporâneas. Demonstra Papp, que a aproximação e atendimento de Madre Teresa de Calcutá a favor das pessoas pobres na Índia, ganharam a admiração da comunidade internacional ao longo dos anos de 1990. Enquanto isso, o antigo presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, agindo como um cidadão privado depois do fim da sua presidência, viajou para a Ásia e América Latina para tentar prevenir conflitos nesses lugares.³⁶⁷ Destacam-se ainda Jean Monnet, idealizador da Comunidade Europeia (CE) e até mesmo Muhammad Ali e o grupo musical

³⁶³ PAPP, op.cit., p.110.

³⁶⁴ Ibidem, p.28.

³⁶⁵ Idem.

³⁶⁶ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.244.

³⁶⁷ PAPP, op.cit., p.28.

U2, todos tiveram alguma influência representativa na arena internacional. Personagens menos notáveis individualmente como turistas, homens de negócios, refugiados, e soldados podem muito bem ter impactos acumulativos nas relações internacionais.³⁶⁸

Certos movimentos religiosos transnacionais são também considerados atores internacionais relevantes. Segundo Papp, no mundo cristão, o impacto transnacional do catolicismo e da Igreja Católica é significativo, e o domínio do Papa se estende para além do território do Vaticano, influenciando a vida de pessoas em outros Estados. Similarmente, o ressurgimento do Islã tem alterado o curso das relações internacionais e sua presença é importante não apenas no Oriente Médio, mas também na Ásia, África e Europa, sendo o islamismo uma das religiões que mais cresce nos EUA.³⁶⁹

Partidos políticos e movimentos transnacionais não devem ser esquecidos como atores emergentes internacionais. A título de ilustração, Papp reconhece que os adeptos dos social-democratas da Europa Ocidental desenvolveram ligações ao longo da história que transcenderam as fronteiras nacionais, e apesar do comunismo ter sido amplamente desacreditado como ideologia global, até recentemente, partidos comunistas apelaram para a solidariedade e unidade internacional.³⁷⁰

Deve, ainda, ser considerado, conforme expõe Papp, que o processo de tomada de decisão dos Estados é distinto daquele dos atores não-estatais. Primeiro, devido a diversidade de agentes envolvidos no sistema internacional, existindo outros métodos de tomada de decisão em adição ao processo de política externa estatal. Nem todas as interações internacionais dos novos atores e dos emergentes são, necessariamente, resultados de um processo político. Às vezes, resultam de ações espontâneas ou encontros causais. Em algumas ocasiões, tendências de desenvolvimento na tecnologia, economia, ou cultura são forças que afetam os atores e suas interações. Em outras situações, ainda as políticas não são implementadas como planejadas, ou se desenrolam de maneiras inesperadas e, por vezes, indesejadas.³⁷¹

Segundo, a racionalidade não deve ser atribuída amplamente ao processo de tomada de decisão dos atores não-estatais, pois muitos fatores geralmente intervêm nesse processo. Terceiro, há que se considerar que não existe um alto nível de ordem nos vários processos políticos. Mesmo que

³⁶⁸ Ibidem, p.110.

³⁶⁹ Idem.

³⁷⁰ Idem.

³⁷¹ Ibidem, p.144.

possam ser sequenciais e conhecidos, as pressões causadas pelo tempo, as políticas, e questões financeiras podem influenciar os processos políticos de tais atores não-estatais.³⁷² Por fim, o processo político dos atores não-estatais é dinâmico e está sempre mudando. Diferentes indivíduos, situações, capacidades e percepções combinam de diferentes modos, para fazer o processo de tomada de decisão ser dinâmico e estar sempre em mudança.³⁷³

2.2.3 *O Non-state Actor Project* e o Modelo de Conglomerado Complexo

Richard Mansbach e seus colaboradores foram pioneiros a desenvolver pesquisas significativas, para compreender a possibilidade de ampliação do leque de atores internacionais. Em momento inicial, verificaram que a concretização da expansão do número de atores e temas relaciona-se primeiramente com a irrelevância do modelo estatocêntrico e do papel representado pelo Estado e que consistem em abordagens insuficientes para analisar as relações internacionais contemporâneas. Ao mesmo tempo, Mansbach, Ferguson e Lampert, partem do reconhecimento da carência de pesquisas referentes aos atores não-estatais, utilizando dessa abertura para aprofundar sua pesquisa sobre o que considera uma rede de atores não-estatais nas Relações Internacionais.³⁷⁴

A atenção dirigida ao papel e a importância dos grupos e organizações não-estatais representa a maior lacuna na literatura sobre Relações Internacionais e, a partir de então, é fundamental entender esse reconhecido novo fenômeno no contexto de um sistema internacional em mudança.³⁷⁵

A partir dos argumentos demonstrados no decorrer desse capítulo, que procuram apresentar a atual irrelevância do modelo estatocêntrico e na tentativa de justificar a sua insuficiência diante da significativa importância dos atores não-estatais – em função dessa lacuna verificada na literatura das Relações Internacionais, – Mansbach desenvolveu o projeto denominado

³⁷² Idem.

³⁷³ Idem.

³⁷⁴ O título da obra de Mansbach – *The Web of World Politics: non-state actors in the global system* faz alusão à ampliação do número e da qualidade de atores no cenário internacional e pode ser considerada uma das pioneiras a respeito do tema dos atores não-estatais nas Relações Internacionais.

³⁷⁵ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.3.

Non-state Actor Project (NONSTAC).³⁷⁶ Essa iniciativa tem o objetivo de detectar os atores presentes no cenário internacional, por meio da seguinte pergunta central: quem faz o quê e para quem na política global? Enfatizou, deste modo, os papéis críticos interpretados por atores não-estatais e que têm recursos para influenciar as unidades estatais.³⁷⁷ Portanto, Mansbach destaca que apesar de haver uma hierarquia global com os Estados soberanos no topo, pode-se falar de uma *web of world politics* (rede de política global), na qual os fluxos de bens, pessoas e idéias atravessam as fronteiras nacionais para produzir interdependência.³⁷⁸

Os resultados alcançados por meio desse projeto demonstraram que os atores não-estatais apareceram em mais dois terços das interações

³⁷⁶ O método utilizado para responder: quem faz o quê e para quem na política global, configurou-se em uma série de etapas. Primeiramente, os autores analisaram acontecimentos ou eventos que incluíram o desenvolvimento de uma ação ou comportamento para alcançar um determinado objetivo. Ou seja, se propôs uma sistematização do comportamento baseado nos acontecimentos observados no cenário internacional. Cada acontecimento deveria incluir somente um ator e ao menos um objetivo. O comportamento desenvolvido deveria ser um fenômeno possível de observação e também ter sido coletado por meio das fontes pesquisadas. O período de investigação abrangeu os anos de 1948 a 1972, totalizando 25 anos, e as informações recolhidas foram classificadas de acordo com a região na qual as ações foram organizadas: Oriente Médio, América Latina e Europa Ocidental. O principal interesse na análise direcionou-se para o comportamento dos atores não-estatais desenvolvido nesses sistemas, com a intenção de saber quem (qual ator ou atores) fez o que (tipo de comportamento) para quem (qual ator ou atores) em cada sistema regional durante o período selecionado. Para atingir esse objetivo, os autores recolheram notícias reportadas no jornal *The New York Times*. Foram selecionadas 360 notícias aleatoriamente para cada região ao longo dos 25 anos, sendo que esse tempo total foi ainda dividido em três momentos para cada região. Os atores identificados foram classificados de acordo com o Modelo do Conglomerado Complexo, apresentado no primeiro capítulo dessa dissertação. O comportamento levado a cabo pelos atores e conhecido por meio das notícias possibilitou o acúmulo de informações, que contribuíram para a classificação das seguintes categorias comportamentais: atos cooperativos, conflitivos ou participativos e intenções cooperativas ou conflitivas. Em seguida, as informações foram confrontadas para responder a alguns questionamentos secundários: quais foram os principais temas que dominaram cada região ao longo dos 25 anos? Para cada período de tempo, quais foram os temas específicos que constituíram cada tema principal e, quais atores foram mais ativos e quais foram os objetivos mais salientes? MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, passim, p.66-69, p.300-302.

³⁷⁷ Ibidem, p.66.

³⁷⁸ MANSBACH, op.cit., p.85

totais estabelecidas. Entre os atores não-estatais que desenvolveram ações internacionais, destacam-se os grupos terroristas palestinos na região do Oriente Médio, os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores, guerrilhas, indivíduos e governos não-centrais. Mansbach, Ferguson e Lampert foram precursores do estudo dos *non-central governments*, por reconhecer, mesmo que de maneira tímida e superficial, o papel da citada categoria de atores nas relações internacionais, atribuindo-lhes dentro da sua tipologia, a categoria de governos não-centrais.

As conclusões obtidas, a partir da análise dos dados coletados por meio do *Non-State Actor Project*, indicam que:

- o Estado-nação interage e compartilha influência com uma série de outros tipos de organizações e grupos;³⁷⁹
- alguns padrões de comportamento dos atores podem ser atribuídos, em parte, a certas características das sociedades de cada região, que possibilitaram o aparecimento de tipos particulares de agentes.³⁸⁰ Essa consideração revela que existem importantes diferenças regionais em relação à quantidade e qualidade das atividades desempenhadas pelos atores;³⁸¹
- relacionado com o que foi mencionado anteriormente, o dinamismo dos atores não-estatais varia muito mais do que aquele dos Estados, de acordo com cada região;³⁸²
- existem componentes regionais importantes, que influenciam na participação de um maior ou menor número de atores, no grau e diversidade do seu envolvimento: a tradição política e o desenvolvimento econômico. As regiões menos desenvolvidas política e economicamente se caracterizam por um maior predomínio de atuações estatais;³⁸³
- o comportamento dos atores indica que o processo político é único e, por isso, a suposta divisão entre uma arena externa e outra interna, com dois tipos distintos de interações, não deve ser considerada em sua totalidade;³⁸⁴
- a agenda internacional apresenta caráter mutável, devido a muitos objetivos e valores diferentes que a compõem.³⁸⁵

Esse projeto possibilitou entender mais efetivamente as causas e consequências do surgimento de uma maior variedade de atores no cenário

³⁷⁹ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.296.

³⁸⁰ Ibidem, p.287.

³⁸¹ SEGURA, op.cit., p.23.

³⁸² Idem.

³⁸³ Idem.

³⁸⁴ Idem.

³⁸⁵ Idem.

internacional. O desenvolvimento de um papel cada vez mais proeminente e autônomo por parte dos agentes, deve-se, segundo Mansbach, Ferguson e Lampert, a acontecimentos variados: as sociedades nacionais complexificaram-se, o mundo passou a ser crescentemente interdependente, os Estados-nação tornaram-se menos soberanos e mais impermeáveis e outros atores vieram a desempenhar função cada vez mais proeminente e autônoma. Para os citados autores, o fenômeno em evidência poderia ser chamado de “democratização da política global.”³⁸⁶

De acordo com Mansbach, Ferguson e Lampert, a existência de uma rica variedade de grupos funcionais específicos, grupos orientados e de outras instituições constitui uma das características marcantes das sociedades industriais modernas.³⁸⁷ O surgimento inicial dos atores emergentes ocorreu a partir da década de 1960, quando houve um explosivo crescimento da participação popular nas relações dos Estados. Essa participação contava com o envolvimento de cidadãos privados³⁸⁸ ou de grupos, que cada vez mais penetraram na política global, sem referência aos governos ou as organizações intergovernamentais.³⁸⁹

A presença desse grande leque de atores, segundo Mansbach, está relacionada com o próprio significado de desenvolvimento político, que se traduz na possibilidade de mobilização em massa de pessoas e sua participação na política. Não há nenhuma necessidade lógica, de se considerar que tal processo deva ser associado exclusivamente com os Estados-nação. Movimentos nacionalistas e étnicos, partidos inclinados ideologicamente e sindicatos podem estimular a mobilização em massa e sua participação, em colaboração com, ou como é frequentemente o caso, em oposição aos governos nacionais.³⁹⁰

A falta de controle total dos governos sobre os indivíduos e grupos privados, para os quais é legalmente responsável, proporciona que as suas atuações se desenvolvam sem referência aos governos ou as organizações intergovernamentais. É o caso de certas unidades que agem de

³⁸⁶ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.285.

³⁸⁷ Ibidem, p.298.

³⁸⁸ Um exemplo significativo pode ser creditado ao líder argentino Che Guevara, que lutou pela revolução na Bolívia e em Cuba. Seqüestros e assassinatos ilustram algumas das maneiras pelas quais indivíduos e grupos privados têm procurado modificar o comportamento dos governos nacionais. Esses grupos, muitas vezes não se identificam com nenhum Estado, tornando difícil a sua punição. Ibidem, p.26.

³⁸⁹ Idem.

³⁹⁰ Idem.

maneira independente e seus comportamentos tem uma influência significativa sobre os resultados, todavia não são reconhecidas como soberanas. Esses indivíduos e grupos privados, em alguns casos, carecem de uma identificação nacional, é a situação, por exemplo, dos grupos que recorrem a atos de sequestro e assassinato para tentar modificar o comportamento dos governos nacionais.³⁹¹

Quanto maior o número de grupos e mais autônomos forem, os Estados serão mais suscetíveis internamente e maior será a probabilidade do desenvolvimento das relações transnacionais.³⁹² Quando os agentes não-estatais transnacionalmente organizados, possuem suas próprias capacidades militares, ativos econômicos e fontes de informação, que os possibilitam obter vantagens e pressionar determinadas causas, as ligações transnacionais tornam-se ainda mais concretas.³⁹³

Ao mesmo tempo, em que as guerras nuclear e convencional tornaram-se mais caras e menos eficazes para serem realizadas, surgiram novos meios de ganhar influência: a guerra de guerrilha, o terrorismo político, o boicote econômico, a propaganda política e, ainda, mais assustadora é a possibilidade de acesso de alguns atores à tecnologia moderna destrutiva. Essas novas ferramentas tornaram-se mais acessíveis, permitindo aos atores que carecem dos instrumentos tradicionais de poder exercer influência considerável e desfrutar de uma autonomia significativa.³⁹⁴

Os grupos guerrilheiros palestinos, por exemplo, dispõem de forças militares organizadas, negociam acordos formais com os Estados árabes, e ameaçam minar os entendimentos diplomáticos que foram penosamente alcançados pelos representantes das grandes potências.³⁹⁵ Além dos grupos guerrilheiros palestinos, podem ser citados os grupos subnacionais, como a maioria dos partidos políticos localizados dentro de um único Estado e grupos religiosos que operam além das fronteiras nacionais.³⁹⁶

Destacam-se os grupos de interesse organizados na área de comércio, trabalho ou agricultura, grupos terroristas e grupos humanitários. Atores como o Al Fatah, Viet Cong, a UE, e até mesmo a máfia desempenham um papel maior nas operações globais do que é habitualmente reconhecido. A Igreja Católica Romana pode ser considerada

³⁹¹ Ibidem, p.26-27.

³⁹² MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.298.

³⁹³ Ibidem, p.27

³⁹⁴ Ibidem, p.35

³⁹⁵ Ibidem, p.27.

³⁹⁶ MANSBACH, op.cit., p.196.

uma organização transnacional, a partir da qual os seus princípios morais podem ser comunicados, tentando, dessa forma, exercer influência e controle social. Em certos casos, outros atores desenvolveram atividades percebidos como legítimas pelos Estados-nação, por exemplo.³⁹⁷

Os indivíduos, da mesma forma que os grupos privados, também ocupam um papel de destaque como ampliadores dessa rede de atores não-estatais. Cidadãos de muitos países encontram-se ligados horizontalmente, comprometidos conjuntamente, independentemente da vontade dos governos. Assim, os judeus nos Estados Unidos, em Israel, e na Europa estão ligados por lealdades que transcendem os interesses dos países em que neles residam. Revolucionários de esquerda, gerentes industriais, funcionários internacionais e outros indivíduos estão ligados de forma semelhante, embora com finalidades diferentes. Os cidadãos tornaram-se cada vez mais conscientes dos interesses que compartilham com seus pares em diferentes Estados, comunicam esses interesses, e desenvolvem novas lealdades. Em alguns casos, esses agrupamentos transnacionais adquiriram suas próprias hierarquias administrativas, colaborando com a formação de atores não-estatais em um sentido mais formal.³⁹⁸

Diante da irrelevância do estatocentrismo e da redefinição do papel do Estado, considerando as possibilidades ampliadas de ação internacional dos atores não-estatais, exercendo influência em muitas áreas diferentes e a partir de diversificados meios de atuação, Richard Mansbach apresentou a substituição do modelo estatocêntrico pelo “sistema do conglomerado complexo.”³⁹⁹ Esse novo modelo inclui a presença de muitos agentes autônomos, de diferentes tipos, resultando em alinhamentos difusos e situacionais, caracterizando uma multiplicidade de relações complexas.⁴⁰⁰ Dentre as considerações centrais do sistema do conglomerado complexo, merecem ser mencionadas as seguintes questões:

- os Estados-nação estão se tornando cada vez mais permeáveis, sujeitos à penetração externa;
- um nível elevado de laços de interdependência conectam grupos em diferentes Estados-nação, favorecidos pelos meios de comunicação instantânea e modernos meios de transporte e processos de produção complexos;
- ligações funcionais entre os atores criam percepções transnacionais de interesses mútuos e promovem a comunicação entre grupos ao longo das

³⁹⁷ MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, op.cit., p.27.

³⁹⁸ Ibidem, p.34-35.

³⁹⁹ Ibidem, p.27.

⁴⁰⁰ Ibidem, p.45.

fronteiras

estatais;

– muitos meios estão disponíveis e são utilizados para exercer influência, incluindo a força militar convencional (Estados-nação), o controle e os serviços de comercialização, os preços e a tecnologia (empresas multinacionais), a força militar não-convencional (grupos terroristas e revolucionários), a persuasão moral (Igreja Católica Romana), dinheiro e experiência (*Ford Foundation*), a força do voto (comunidade judaica nos Estados Unidos), e assim por diante;

– as lealdades dos povos estão cada vez mais divididas entre muitos atores e tendem a mudar, dependendo da natureza da questão;

– descontinuidades existem e que estão diretamente relacionadas com a relevância das questões locais e do nível de desenvolvimento político dos vários sistemas regionais.

Por sua vez, tais questões passaram a motivar uma notável mudança, anuenciando a emergência do denominado modelo pós-internacional, a seguir abordado.

2.2.4 As principais premissas do pensamento pós-internacional

As surpreendentes mudanças que transformaram as relações internacionais nos anos recentes, especialmente após o fim da Guerra Fria, e a dificuldade de teorias para acompanhá-las, impulsionaram pesquisas que problematizaram sobre a nova realidade, como a emergência de novos tipos de atores e temas. Estas mudanças turbulentas alteraram os três principais parâmetros das Relações Internacionais⁴⁰¹. As transformações no parâmetro estrutural consistem no aparecimento de novos atores e na possibilidade dos indivíduos se organizarem em uma variedade de grupos não-estatais.⁴⁰²

⁴⁰¹ Esses três parâmetros são o micro, o micro-macro e o macro. O primeiro reflete as capacidades das pessoas, que hoje são mais educadas e habilidosas do que seus antecessores e estão constantemente expostas ao mundo das relações internacionais por causa das tecnologias modernas, como os computadores. Como resultado, podem entender seus próprios interesses e participar diretamente na política global, antes do que confiando nos Estados. O segundo, representa o surgimento de novos atores e que interagem além do sistema interestatal. Para servir aos diversos interesses, as pessoas se organizam em uma diversidade de grupos não-estatais, a exemplo das ONGs. O terceiro reflete uma alteração nas relações de autoridade entre os indivíduos e seus governantes. Destaca que as pessoas hoje em dia não mais automaticamente aceitam a autoridade. Neste sentido, governos e autoridades não podem mais esperar que as pessoas vão seguir cegamente os seus comandos. Ver: ROSENAU, op.cit., 2006, p.20.

⁴⁰² São cinco as forças que dirigem esses três parâmetros de mudanças. A primeira

Essa transformação é marcada por uma bifurcação, na qual o sistema estatocêntrico coexiste atualmente com outro igualmente poderoso e mais descentralizado: o sistema multicêntrico, ocasionando mudança de parâmetro.⁴⁰³ No mundo multicêntrico, a autoridade é amplamente dispersa e os governos compartilham o espaço público com atores privados. E, conforme os cidadãos ampliam sua capacidade analítica, há o redirecionamento da lealdade dos indivíduos aos subgrupos, que parecem mais legítimos, favorecendo tendências de descentralização. Pode-se afirmar, então, que a fragmentação da autoridade acompanha a bifurcação do sistema global.⁴⁰⁴

A política pós-internacional é resultado da corrente erosão da autoridade, da capacidade estatal⁴⁰⁵ e da insuficiência teórica em explicar a presente realidade complexa e em constante transformação. Representa tanto uma quebra com o realismo e o neo-realismo na análise da política global,⁴⁰⁶ como reflete uma concepção mais liberal e muito mais flexível e difusa das relações internacionais.⁴⁰⁷

envolve a mudança da estrutura industrial para uma pós-industrial, centrada nas dinâmicas da tecnologias, que contribuem para tornar possível a comunicação instantânea e acessível. A segunda é a emergência de temas como a poluição atmosférica, terrorismo, comércio de drogas, crise monetária, e AIDS, que promovem o surgimento de grupos não-estatais para enfrentá-los. A terceira força é a reduzida capacidade dos Estados e governos para prover soluções satisfatórias para as principais questões das suas agendas políticas, parcialmente porque os novos temas não estão totalmente dentro das suas jurisdições, porque os antigos estão crescentemente entrelaçados com componentes significativamente internacionais, ou ainda porque o cumprimento das necessidades dos seus cidadãos não pode ser tido como certo, reforçando a autoridade dos novos grupos e instituições. Quarto, com o enfraquecimento de todo o sistema, os subsistemas demonstram tendências à descentralização, a emergência dos subgrupismos em todos os níveis organizacionais, que estão em contraste com as tendências centralizadoras que marcaram as primeiras décadas do século XX e aquelas que o precederam. Quinto, as pessoas em todo o mundo, passaram a ter maiores capacidades analíticas e, assim sendo, não são mais ignorantes em relação à política externa. Ver: ROSENAU, James. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. In: MANSBACH, Richard; RHODES, Edward. **Global politics in a changing world: a reader**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2006, p. 23.

⁴⁰³ ROSENAU, op.cit., 1990, p.11.

⁴⁰⁴ Ibidem, p.103.

⁴⁰⁵ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., p.4.

⁴⁰⁶ Ibidem, p.17.

⁴⁰⁷ Ibidem, p.29.

A insatisfação com o inadequado paradigma do realismo político e a constatação de uma rede complexa de atores das Relações Internacionais, verificada por meio do *Non-State Actor Project*, contribuíram para o surgimento de um novo paradigma, o denominado paradigma pós-internacional, pensado com base no papel dos temas e dos atores, que são variáveis principais, mas que têm recebido insuficiente atenção no âmbito do realismo político.⁴⁰⁸

Ao colocar em questão a preposição de que as Relações Internacionais podem ser tratadas como uma área unidimensional –a luta pelo poder –novos desafios foram apresentados para os pesquisadores, que percebiam o mundo como uma constituição de muitas áreas temáticas diferentes, reconhecendo assim a questão dos temas como uma variável significativa.⁴⁰⁹ As pesquisas sobre as áreas temáticas demonstram que essa variável produz significativos efeitos no comportamento dos atores, e essa simples correlação sugere que o comportamento varia de acordo com o objetivo e que ignorar a diversidade de objetivos acarreta importantes distorções na elaboração de um mapa do comportamento global.⁴¹⁰

Alguns temas passaram a ocupar um espaço central nas Relações Internacionais, expandindo os desafios enfrentados pelos atores, como o exemplo da globalização econômica, intervenção humanitária, direitos humanos e degradação ambiental, ampliando o leque de atores atuantes no cenário internacional.

As novas tendências da política global, incluindo a emergência de novos tipos de atores e temas, significa que nós devemos ultrapassar a abordagem tradicional da política do poder das relações internacionais, com conceitos e teorias que levem em conta uma política pós-internacional.⁴¹¹

Ferguson e Mansbach observam que, apesar de Rosenau adotar as denominações pós-internacional e pós-internacionalismo, tal autor prefere descrever o seu paradigma, ou visão do mundo nos termos da dinâmica da “turbulência”⁴¹² ou fragegração, uma combinação entre a fragmentação e a integração da autoridade política. O pensamento pós-internacional, entretanto, ainda não adquiriu capacidade explicativa completa, concentrando-se em categorias e elementos conceituais, que desempenham

⁴⁰⁸ MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., prefácio.

⁴⁰⁹ Ibidem, p.10.

⁴¹⁰ Ibidem, p.23.

⁴¹¹ Idem.

⁴¹² FERGUSON; MANSBACH, op.cit., p.2.

a função crítica de apontar para um conjunto de diferentes fatores, portanto uma diferente ontologia, a fim de compreender a política global. A teoria pós-internacional é, por conseguinte, uma pré-teoria, uma abordagem ou aproximação de entendimento.⁴¹³

Esta configuração pode ser usada, para designar a era histórica que começou depois da Segunda Guerra Mundial e continua a se desdobrar até hoje. É uma ilustração que serve para demonstrar alguns elementos: as transformações provocadas pela turbulência global; o crescente dinamismo da interdependência; os processos de centralização e de descentralização das tendências que estão alterando a identidade e o número de atores no cenário internacional; as mudanças orientacionais que estão transformando as relações de autoridade entre os atores; e as dinâmicas que estão promovendo novos arranjos, pelos quais os diversos atores perseguem seus objetivos.⁴¹⁴ Essas alterações significativas contribuem para que o mundo pós-internacional seja caracterizado por uma crescente variedade de sistemas políticos, identidades e lealdades.⁴¹⁵

Por outro lado, a preferência por adotar a denominação pós-internacional está relacionada com a própria reestruturação do fenômeno das Relações Internacionais e da respectiva disciplina, pois “o amplo crescimento das relações globais na última metade do século XX implica que hoje a vida social tem alcançado uma dimensão muito mais planetária do que antes.”⁴¹⁶ Nesse sentido, é importante diferenciar as relações globais das internacionais. A internacionalidade, por sua vez, envolve ligações entre áreas territoriais específicas e limitadas, vale dizer, os Estados, enquanto que a globalidade abarca conexões no âmbito de uma esfera global. E, muito significativo, nesse sentido, é o fato de que a aquisição, distribuição e exercício do poder em escala global, envolve muito mais do que uma sociedade de Estados.⁴¹⁷

Para aprofundar o conhecimento sobre a abordagem pós-internacional, procura-se responder às indagações: quais são os pressupostos centrais do pensamento pós-internacional? Quais suas características e mudanças significativas? Entre as tendências do pensamento pós-internacional, a primeira reside na ênfase da mudança contínua e uma rejeição das premissas relativamente estáticas do neo-

⁴¹³ Ibidem, p.18.

⁴¹⁴ ROSENAU, op.cit., 2006, p.21.

⁴¹⁵ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., p.342.

⁴¹⁶ SCHOLTE, op.cit., 2008, p.43.

⁴¹⁷ Ibidem, p.44.

realismo e outras formas de determinismo estrutural.⁴¹⁸ Consequentemente, a agenda de pesquisa desse modelo alternativo apresenta-se diferente daquele empregado no passado, direcionando a atenção para elementos de mudança, antes do que para os elementos estáticos de um elenco relativamente fixo de atores.⁴¹⁹

A natureza em transformação e o papel do Estado são preocupações centrais, no qual as unidades estatais compartilham a autoridade com os atores não-estatais e não-territoriais. O território e a distância física tornaram-se menos importantes, as fronteiras entre os Estados e as pessoas crescentemente irrelevantes, por causa das revoluções nas telecomunicações e transportes e porque a distinção entre os âmbitos doméstico e global está desaparecendo.⁴²⁰ Por outro lado, o mundo está presenciando a emergência de novas estruturas de autoridade e a crescente importância de novas formas de governança, bem como, de extensivo elenco de atores livres de soberania, nos períodos mais recentes.⁴²¹

Outra característica do pensamento pós-internacional encontra-se na renovada ênfase nos indivíduos como unidades de análise e o reconhecimento de múltiplas identidades e lealdades individuais e coletivas. O papel das pessoas, organizando e reorganizando suas comunidades políticas, está se expandindo.⁴²² Ao mesmo tempo, os destinos dos indivíduos, em todos os lugares, estão tornando-se ligados, as expectativas dos cidadãos expandindo-se, e as demandas geradas em relação às responsabilidades das instituições estão se multiplicando.⁴²³

Entre as mudanças significativas que marcam o período pós-internacional, destaca-se a tensão entre duas tendências aparentemente contraditórias: a integração *versus* a fragmentação da autoridade política.⁴²⁴ Essa dinâmica também pode ser conhecida como produto de um processo simultâneo de fusão e fissão de autoridade e de crescente centralização e descentralização política.⁴²⁵ Ao mesmo tempo em que a globalização está tomando lugar, os Estados são enfraquecidos pela integração em

⁴¹⁸ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.17.

⁴¹⁹ MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., p.71.

⁴²⁰ MANSBACH, op.cit., p. 3-4.

⁴²¹ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.110.

⁴²² Ibidem, p.27.

⁴²³ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.28.

⁴²⁴ MANSBACH, op.cit., p.4

⁴²⁵ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.20-21.

comunidades políticas maiores, por um lado, e a fragmentação em entidades de menor tamanho com identificação própria, por outro.⁴²⁶

O primeiro processo é refletido no crescimento das redes de autoridade regional, global e nas redes de autoridade menos definidas, que conectam e governam as pessoas. A segunda tendência consiste na fragmentação das unidades políticas existentes em partes menores de identificação própria, formando autoridades localizadas e especializadas, encarregadas de fornecer respostas para os dilemas dos bens coletivos.⁴²⁷ Essa identificação dos indivíduos com outras entidades reflete o fato de que eles não se definem somente como cidadãos de um Estado, mas depositam múltiplas e conflitivas lealdades às religiões, profissões, etnicidades, gêneros e grupos étnicos.⁴²⁸ O resultado é um mundo complexo de estruturas de autoridades locais, regionais e globais, que podem ser chamadas de “sistemas políticos”, ao qual Rosenau denomina de “esferas de autoridade.”⁴²⁹

A política pós-internacional representa, a possibilidade de reexaminar idéias antigas e de construir novas, que forneçam um enquadramento melhor com a realidade observável e um guia mais preciso dos padrões mutáveis das políticas e das normas existentes.⁴³⁰ A partir de então, é válido questionar se o mundo pós-internacional representa novo arranjo, assentado em novas bases sistêmicas emergentes, ou simboliza um sistema existente, que simplesmente está se reconstituindo para refletir a mudança das realidades tecnológicas, econômicas e políticas.⁴³¹ Rosenau tende a se direcionar mais para a primeira alternativa, pois centra-se em uma série de transformações,⁴³² que conjuntamente fazem concluir que o o

⁴²⁶ MANSBACH, op.cit., p.4.

⁴²⁷ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.20.

⁴²⁸ MANSBACH, op.cit., p.4.

⁴²⁹ FERGUSON; MANSBACH, op.cit., 2004, p.21.

⁴³⁰ Ibidem, p.4.

⁴³¹ Ibidem, p.19.

⁴³² Essas alterações resultam da combinação das maiores habilidades dos indivíduos, as revoluções no espaço e no tempo, a globalização dos mercados, a ruptura das estruturas de autoridade, a erosão das fronteiras soberanas, a incapacidade dos Estados em lidar com os desafios coletivos de bem-estar e sobrevivência dos cidadãos, e a proliferação das identidades não-estatais. In: Ibidem, p.30. Cabe ainda acrescentar a fragmentação das sociedades em subgrupos étnicos, religiosos, nacionalistas, linguísticos e políticos, o advento de questões transnacionais que promovam a criação das autoridades transnacionais, e a maior prontidão dos cidadãos para fundir-se nas praças públicas. Ver: ibidem, p.19.

mundo pós-internacional é único.⁴³³

Diante do que foi exposto anteriormente, e com a intenção de sintetizar o pensamento pós-internacional, encontram-se abaixo as principais premissas desse modelo apresentadas por Mansbach e Vasquez, e mais adiante serão abordados com mais detalhes, para que possam ser melhor compreendidos:⁴³⁴

- o conjunto de atores globais é amplo e em constante mudança, incluindo tanto os Estados quanto os atores não-estatais;
- a política global consiste de uma variedade de temas, que podem estar ligados, mas que têm suas próprias características;
- política pode ser definida como uma alocação autoritária de valores, por meio do levantamento e resolução de questões públicas⁴³⁵;
- uma teoria única da política doméstica e global é possível, pois os processos causais fundamentais que governam as interações políticas são os mesmos, independentemente se ocorrem entre ou dentro dos grupos.⁴³⁶ Essa premissa dificulta a concepção sobre duas arenas distintas nas relações internacionais, uma doméstica e outra internacional.

O primeiro pressuposto indica que na política global os atores podem ser qualquer indivíduo ou grupo, capaz de lutar pela disposição de um objetivo público.⁴³⁷ Nesse contexto podem ser incluídos tanto os indivíduos atuando em seu próprio nome como as coletividades amplas, ligadas por propósitos comuns, relacionando-se de maneira colaborativa. Tal amplitude é possível, porque no paradigma em questão, os agentes não são determinados com base em algum atributo legal, como a soberania, mas no empírico e comportamental. Os atores precisam ter um grau de autonomia, unidade e capacidade na sua ação.⁴³⁸

O segundo pressuposto destaca que o conjunto de atores (individuais ou grupos e cujo comportamento afeta os resultados políticos) está mudando, a mesma situação acontece com referência ao alcance e natureza dos temas (disputas entre os atores sobre as propostas para a distribuição de objetos de valor). O mundo pós-internacional caracteriza numerosos temas, cada um formando uma arena distinta. A política global está se afastando, de forma acelerada, da preocupação tradicional com a segurança militar e os temas econômicos e ambientais estão demandando

⁴³³ Ibidem, p.30.

⁴³⁴ MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., p. 68-69.

⁴³⁵ Idem.

⁴³⁶ Ibidem, p.68.

⁴³⁷ Idem.

⁴³⁸ Ibidem, p.69.

maior atenção.⁴³⁹

Os recursos necessários para mobilizar uma determinada temática podem oscilar de acordo com o tipo de tema e os atores irão variar em conformidade com o tema em questão.⁴⁴⁰ A variação no número e tipo de atores é em parte resultado da alteração no número e tipo de valores e objetivos que estão na agenda, sendo perseguidos em determinado período histórico. Enquanto a mutabilidade de valores é relativamente permanente, os objetivos e temas de que fazem parte estão em constante transformação.⁴⁴¹

O terceiro pressuposto observa, que as pessoas são levadas a se vincular na política pelas percepções de satisfação ou privação de valor. A política, vista aqui como a disputa ou mobilização sobre uma variedade de valores e objetivos, não pode ser reduzida somente aos meios de adquirí-los. Os fins também são importantes, porque o modo como são incorporados nos temas afetam o comportamento dos agentes direta e indiretamente.⁴⁴²

O quarto pressuposto ocupa-se com a rejeição da dicotomia entre a política internacional e a doméstica. A variabilidade de atores impede a existência de dois níveis distintos, justamente porque o comportamento destes agentes tem repercussões além das fronteiras nacionais. Mesmo admitindo a necessidade de distinguir entre o processo político que ocorre dentro dos atores e entre os atores, há uma conexão entre esses dois processos e um amplo número de diferentes níveis de um mesmo espectro pode existir em qualquer momento.⁴⁴³

2.3.5 O processo de formação e fragmentação dos atores internacionais

A compreensão da possibilidade de ampliação do número de atores internacionais passa antes por uma análise do seu processo de formação e fragmentação, que coloca em questionamento os pressupostos da existência de um elenco fixo de atores na política global.⁴⁴⁴ Essa questão torna-se fundamental e prioritária, pois na literatura o conceito de ator tem sido considerado uma variável dicotômica. Ou um ator existe, ou não,⁴⁴⁵ como

⁴³⁹ Idem.

⁴⁴⁰ Idem.

⁴⁴¹ Idem.

⁴⁴² Ibidem, p.70.

⁴⁴³ Ibidem, p.69-70.

⁴⁴⁴ Ibidem, p.75.

⁴⁴⁵ Ibidem, p.76.

se fosse algo fixo e imutável. No entanto, essa questão não é tão simples assim, pois exige a análise de um processo mais amplo.

Richard Mansbach traz uma problemática central referente a essa questão: existe um conjunto permanente de atores no sistema político, ou esse conjunto varia como consequência de alguns fatores, como os diferentes temas?⁴⁴⁶ Essa questão será explicada mais profundamente devido a sua importância e apresentar uma oportunidade de compreender melhor porque alguns atores emergem, enquanto outros desaparecem. A possibilidade de compreender a variável ator como um processo dinâmico, sugere que os próprios agentes possam ser os responsáveis pela alteração na hierarquia do *status* de cada ator no sistema, procurando alterar a distribuição de objetivos políticos.⁴⁴⁷ A fraqueza e o declínio de alguns atores, fornecem incentivos para outros desafiar o sistema existente.⁴⁴⁸

Ao considerar que os atores são variáveis centrais, é importante problematizar como emergem e tornam-se participantes na política internacional, e do mesmo modo como se transformam e desaparecem.⁴⁴⁹ Ao longo do tempo, o número e a diversidade de temas em qualquer agenda é variável. Se a realidade pode gerar os temas, o número e a diversidade de grupos que se tornam atores será crescente, porque existem melhores oportunidades para satisfação de valores. Conforme o número e a diversidade de atores crescem, alguns novos temas serão colocados na agenda. Em particular, aqueles que são frustrados pela distribuição dos objetivos no ambiente, irão explorar outras maneiras para alcançar a satisfação de valor e desafiar os atores que mantêm o *status quo* a expropriaram objetivos anteriores.⁴⁵⁰

Por sua vez, a possibilidade do próprio ator alterar a distribuição de objetivos políticos no sistema, indica que é necessário repensar o próprio significado de política no pensamento pós-internacional. E, desde que a definição realista da política, como uma constante luta pelo poder, foi elaborada e serviu por muito tempo pra interpretar os acontecimentos internacionais, hoje já não é suficiente. Uma maneira apropriada para repensar a política seria por meio de uma definição alternativa e uma possibilidade amplamente aceita, no caso, é apresentada por David Easton, que concebe a política como a “alocação autoritária de valor”.⁴⁵¹

⁴⁴⁶ Ibidem, p.143-144.

⁴⁴⁷ Ibidem, p.73 e 74.

⁴⁴⁸ Ibidem, p.91.

⁴⁴⁹ Ibidem, p.74-75

⁴⁵⁰ Ibidem, p.92.

⁴⁵¹ Ibidem, p.28.

A definição eastoniana direciona a análise para além das concepções de poder e segurança, em direção à demanda por satisfação de valor por meio do processo de tomada de decisão. De acordo com o que Easton expressa: “demandas podem ser concebidas como uma variável central, pelo simples fato de que sem elas não haveria nenhuma ocasião para realizar a tomada de decisões vinculativas para uma sociedade”. A definição de Easton reorienta a atenção para além das questões de cooperação, conflito e luta pelo poder, em direção a uma questão básica e fundamental: como a insatisfação é gerada e o processo correspondente, incluindo o surgimento de novos atores e o desaparecimento dos mais antigos.⁴⁵²

Se a definição eastoniana for assumida como a base para uma nova maneira de pensar conceitos centrais das Relações Internacionais, então o comportamento da política global torna-se o processo de alocação de valores de uma maneira autoritária (embora a noção de autoridade da forma em que é operacionalizada sofre alterações). Em vez da política global ser concebida como uma competição entre conjunto de atores que determina o fluxo de único valor, o poder, deve ser antes conceituada como a cena de muitos jogos diferentes, caracterizado por um conjunto numeroso e mutável de jogadores⁴⁵³, envolvendo diversas questões e mecanismos de alocação diferentes. Poucos jogos são centralizados ou hierárquicos, e a maioria das decisões são tomadas na ausência de governo formal.⁴⁵⁴

A política, de acordo com o que Easton sugere, decorre da busca por satisfação de valor e, por isso, envolve esforços para a alocação de valores, construções subjetivas que expressam as aspirações humanas para melhorar as condições da sua existência. A partir da consideração de que os valores são abstratos e intangíveis, não podem ser atingidos diretamente. Precisam ser buscados por meio do acesso, ou da aquisição de objetos que são vistos como representativos de valores, objetivos pelos quais os atores lutam. Alguns são identificados ao longo do tempo e do espaço: riqueza,

⁴⁵² Ibidem, p.29.

⁴⁵³ Coelho observa que a Teoria dos Jogos “parte do suposto de que os agentes agem racionalmente, premidos pelas circunstâncias e pela percepção que têm em relação ao comportamento dos outros atores. O resultado para um jogador depende da sua ação e da reação do outro. Colocar-se no lugar do outro jogador e levar em conta seus interesses ajuda a elaborar possíveis cenários de conflito e a estabelecer estratégias para política externa.” As contribuições da Teoria dos Jogos como ferramenta para analisar a política externa encontram-se na possibilidade de elaborar estratégias de negociação tanto em cenários cooperativos quanto competitivos. In: COELHO, op.cit., 2012.

⁴⁵⁴ MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., p.29.

segurança física, ordem, liberdade/autonomia, paz, *status* social, saúde, igualdade, justiça, conhecimento, beleza, honestidade e amor.⁴⁵⁵

O comportamento dos atores, neste sentido, contribui para a criação de um novo objetivo político, para o reavivamento de um velho objetivo, ou para a alteração dos valores atribuídos a um objetivo existente. Os temas são geralmente colocados na agenda pelos atores que procuram redistribuir um conjunto de objetivos, que outros atores já controlam ou conquistar maior acesso aos objetivos já existentes. Estas podem ser chamadas questões de privação, porque ameaçam privar determinado ator de algum objetivo,⁴⁵⁶ e são produzidas quando existe uma mudança na hierarquia global.⁴⁵⁷

As condições colocadas anteriormente, permitem ou obstruem a emergência de atores autônomos, encorajam ou desencorajam sua formação ou desaparecimento. Essas condições podem influenciar e formar a motivação individual e as lealdades dos indivíduos, por um lado, produzir mudanças de lealdade, por outro.⁴⁵⁸ Esse último pensamento ilustra uma questão já comentada no início desse capítulo: conforme as instituições mostram-se incapazes de responder as suas expectativas e demandas, transferem suas lealdades e outros atores emergem e conseguem se adaptar com mais flexibilidade às novas questões da agenda. Conforme os temas da agenda mudam, os atores também variam e, então, há uma relação bastante estreita entre os processos de formação e fragmentação dos atores e os temas da agenda.

Existe atualmente uma grande quantidade de temas na política global, que cobre diversos tópicos, e a agenda global está atraindo temas não tradicionais, que geram a necessidade de haver a cooperação entre os atores⁴⁵⁹, a exemplo do terrorismo e da degradação ambiental. Cada tema é formado por seu próprio conjunto de atores que, por sua vez, atribuem peso diferente para o que é um objetivo dentro do tema. Essas diferenças significam que o modo como os mesmos atores se comportam em relação uns aos outros varia por tema. Este caso ilustra como dois atores podem interagir de duas maneiras muito distantes em diferentes áreas temáticas. Isso ilustra, também, como podem cooperar e competir ao mesmo tempo.

⁴⁵⁵ Ibidem, p.57-58.

⁴⁵⁶ Ibidem, p.90.

⁴⁵⁷ Ibidem, p.91.

⁴⁵⁸ Ibidem, p.74-75.

⁴⁵⁹ MANSBACH, op.cit., p.18.

Deste modo, os temas se desenvolvem e mudam, novos atores tornam-se envolvidos e outros deixam o cenário internacional.⁴⁶⁰

De qualquer modo, trazer os temas para a atenção dos atores mais significativos e receber a atenção deles não é tarefa fácil. Atores de alto *status* tendem a ser atores *status quo*, propensos a suprimir ou ignorar temas que possam ameaçá-los. Geralmente, aqueles que estão bem-dispostos a manutenção do *status quo*, aproveitam de vantagens em relação aqueles que procuram mudar essa situação. Alguns temas nunca alcançam a agenda global, porque os atores *status quo* resistem à inclusão deles e procuram limitar a agenda aos temas seguros.⁴⁶¹ Uma alternativa para alcançar os temas da agenda dos atores de alto *status*, é por meio das organizações internacionais.⁴⁶² Desde que muitos atores não-governamentais, politicamente orientados, carecem desse caminho de acesso, podem recorrer a violência ou outras formas de rompimento.⁴⁶³

A violência pode ser usada para que os atores alcancem os temas da agenda, seja para provocar uma reação por parte dos seus adversários ou por meio da criação de simpatizantes e novas vítimas; pode ser usado para encontrar mártires ou para atrair a atenção da mídia. Grupos étnicos como os kurdos, os muçulmanos nas Filipinas, assim como, os grupos revolucionários em países como a Itália e El Salvador, obtiveram sucesso em colocar temas na agenda global, por meio da violação de normas e expectativas.⁴⁶⁴

O exemplo contemporâneo mais dramático é o dos palestinos que, desde 1967, empregam sequestro, assassinato e outras formas aleatórias de terror. O Al-Fatah e outros grupos palestinos tornaram-se crescentemente ativos e autônomos depois da Guerra dos Seis Dias, quando nem os regimes árabes existentes, nem os poderes estrangeiros, estavam preparados para pressionar a questão palestina vigorosamente. Sua maior contriuição desde aquele tempo, tem sido fazer emergir a saliência desse tema para um ponto que se tornou foco de atenção global e a estimular propostas para que outros participantes o resolvam.⁴⁶⁵

O exemplo demonstrado possibilita compreender, que a política é uma área na qual os resultados não podem ser manipulados isoladamente, exigindo a interação entre diversos atores. Esse comportamento coletivo

⁴⁶⁰ Ibidem, p.19.

⁴⁶¹ MANSBACH; VASQUEZ, op.cit., p.97.

⁴⁶² Ibidem, p.99.

⁴⁶³ Ibidem, p. 100-101.

⁴⁶⁴ Ibidem, p. 101.

⁴⁶⁵ Ibidem, p. 101-102.

reflete o fato de que os atores precisam uns dos outros, mesmo se apenas para conferir legitimidade as suas ações. O fato de que indivíduos ou grupos requerem a cooperação dos outros, com o objetivo de alcançar uma satisfação de valor, indica que a política é um processo de tomada de decisão interdependente, na qual os destinos dos indivíduos e grupos estão interligados.⁴⁶⁶

Os governos não-centrais, conforme será visto no próximo capítulo, despontaram com notável protagonismo no âmbito da reconfiguração do cenário internacional, no qual os governos centrais isoladamente não correspondem às expectativas de ampla satisfação das demandas dos seus cidadãos. Os governos não-centrais, a fim de alcançar seus objetivos políticos, passaram a desenvolver estratégias próprias de inserção internacional e de cooperação com os demais agentes. O capítulo que segue procura apresentar a significativa participação dos atores locais e regionais nas relações internacionais, verificar os mecanismos de influência adotados, a fim de alcançar seus estabelecidos objetivos e avaliar se os mesmos correspondem efetivamente às considerações elaboradas no contexto da discussão conceitual desenvolvida no primeiro capítulo.

⁴⁶⁶ Ibidem, p.144.

3. O PROTAGONISMO DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS COMO ATORES EMERGENTES

Esse capítulo, em um primeiro momento, identifica a categoria de governo não-central como objeto de estudo. Pretende-se demonstrar quais são suas características centrais e a posição que ocupam em termos de autonomia no âmbito dos sistemas federais de Estado. Em constituições amparadas pelo federalismo, os governos não-centrais são relativamente autônomos em relação ao governo-central. É fundamental, neste sentido, reportar-se aos ensinamentos do Direito Constitucional, por intermédio da relação próxima entre federalismo e paradiplomacia, verificando-se que a mencionada forma de Estado favorece o protagonismo internacional dos governos-centrais.

Em um segundo momento, introduz-se o conceito de paradiplomacia, a fim de compreender a presença exterior dos governos não-centrais nas Relações Internacionais. Objetiva-se apresentar o nível de participação e institucionalização da atividade paradiplomática e as estratégias e instrumentos adotados pelos governos locais e regionais quando Propõem-se, ainda, abordar a influência que desempenham em diversas instâncias das Relações Internacionais. Para tanto, serão apresentadas as experiências de seis Estados europeus e norte-americanos, quais sejam: Áustria, Suíça, Alemanha, Bélgica, EUA e Canadá.

3.1 QUEM SÃO OS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS?

Antes de adentrar no conceito de governos não-centrais, cabe acentuar as diversas denominações empregadas para referir-se a essa denominada categoria de agente internacional: governos subnacionais⁴⁶⁷, unidades infranacionais⁴⁶⁸, entidades subestatais⁴⁶⁹, governos não-

⁴⁶⁷ VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004; DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignties: Trans-sovereignties contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988.

⁴⁶⁸ BOGÉA, Antenor. **Diplomacia Federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais**. Brasília: Instituto Rio Branco. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE), 2001.

⁴⁶⁹ SEGURA, Caterina Garcia. La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 91, p.235-266, jan. 1996; CRIEKEMANS, David (Ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

centrais⁴⁷⁰, entes não-centrais⁴⁷¹, unidades subnacionais⁴⁷², governos sub-estatais⁴⁷³, unidades constituintes⁴⁷⁴ ou componentes territoriais. Apesar de não haver consenso geral sobre o termo mais apropriado a ser adotado, Segura destaca que a definição de governo não-central faz referência a três características básicas: são territoriais, com uma base física delimitada e variável; são governamentais, então, reconhecidos como entidades públicas; são unidades constituintes de um Estado federado, como é o caso dos EUA, ou um Estado unitário, a exemplo da Espanha.⁴⁷⁵

Ao referir-se aos atores da paradiplomacia, Lessa tece uma crítica quanto ao uso do vocabulário subnacional, haja vista que, muitas dessas unidades, como no caso brasileiro e argentino, não constituem nações no sentido histórico e cultural do termo.⁴⁷⁶ A situação se inverte na Europa, sendo mais apropriado empregar, em alguns casos, o termo nações não-estatais.⁴⁷⁷ Diante dessas diferenças conceituais, optou-se por se afastar de

⁴⁷⁰ NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil**: o caso do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado, 2005; LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo**: O poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: UFV, 2007.

⁴⁷¹ BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

⁴⁷² MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (Ed.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

⁴⁷³ PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: A diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004, p. 251-282.

⁴⁷⁴ MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009. (A global dialogue on Federalism).

⁴⁷⁵ SEGURA, op.cit; 1996, p.237.

⁴⁷⁶ O conceito de nação é sociológico, baseado em uma comunidade que, enquanto constituída, representa uma realidade baseada em instituições e práticas sociais. É também um conceito normativo, que leva consigo a idéia de auto-determinação. In: KEATING, Michael. **Plurinational Democracy**: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era. New York: Oxford University Press, 2001, prefácio.

⁴⁷⁷ Esse vocabulário é derivado do inglês stateless nations e, segundo Keating, remete as partes componentes das chamadas democracias plurinacionais, a exemplo do Québec, Catalunha e Escócia, consideradas nações antigas, que no século XIX levaram a cabo movimentos nacionalistas e que contribuem, hoje, para uma nova forma de política. A reemergência dessas nações não-estatais no século XX representa a possibilidade de um novo tipo de nacionalismo e de uma stateless

qualquer concepção relacionada aos possíveis desdobramentos dos termos nação e Estado, optando-se preferencialmente pelo enfoque na ação dos governos e, para tanto, será adotada a denominação governo não-central em oposição a governo central.⁴⁷⁸

A categoria de governos não-centrais é bastante ampla e diversa, podendo ser dividida, conforme observa Segura, em dois grandes grupos: os atores regionais, envolvendo os estados federados, províncias, regiões, cantões, *länders* ou comunidades autônomas e os atores municipais, que incluem os próprios municípios, sendo este um grupo com comportamento exterior menos consolidado do que os primeiros. Mesmo que essa questão seja relativa, pois depende do governo não-central em questão, existem similaridades no que se refere às causas que motivam à ação internacional dessas duas categorias – atores regionais e municipais.⁴⁷⁹ Entre as quais cabe citar as motivações econômicas, políticas e culturais.

Prieto atenta para o fato de que existem diversos tipos de regiões: subnacionais, internacionais, transnacionais ou supranacionais; variando entre as que são formalizadas e as não-formalizadas. Representam realidades econômicas, culturais, políticas, ou podem ser uma extensão da continuidade espacial, bem como, em alguns casos, simbolizam o sentimento coletivo de pertencimento nacional. Mesmo diante da existência de diferenças, as províncias canadenses, comunidades autônomas espanholas, estados brasileiros, repúblicas russas, departamentos bolivianos e regiões italianas, compartilham características comuns: todas detêm importantes competências e significativos recursos administrativos.⁴⁸⁰

Em relação aos atores regionais, Stuart refere-se aos territórios localizados dentro de um determinado país ou que atravessam países em áreas fronteiriças. A autora distingue quatro tipos de regiões: econômicas – agrícolas, industriais, de serviços; histórico-étnicas – Escócia, País Basco, Córsega, Catalunha; administrativas – *Standard Regions*, na Grã-Bretanha, *Regional Development Organizations*, na Irlanda, *Development Regions*, na Grécia; políticas, que contam com governos regionais, assembléias ou

nation-building (construção das nações não-estatais). A ordem política plurinacional e pós-soberana presencia o reconhecimento da nacionalidade em toda a sua complexidade e a passagem de um mundo de Estados soberanos para uma ordem pós-soberana, na qual os Estados compartilham suas atribuições com os sistemas supra-estatais, sub-estatais e trans-estatais. In: KEATING, op.cit., 2001, prefácio.

⁴⁷⁸ LESSA, op.cit., p.17.

⁴⁷⁹ SEGURA, op.cit; 1996, p.237.

⁴⁸⁰ PRIETO, op.cit., 2004. p.14.

conselhos administrativos eleitos, como a *Regioni* italianas ou as comunidades autônomas espanholas.⁴⁸¹

Ao analisar o papel das regiões como atores internacionais, Hocking observa que diversos fatores em conjunto condicionam a sua participação no cenário internacional, entre os quais: o grau e a natureza da descentralização no âmbito dos sistema político estatal, o padrão e o nível das ligações existentes entre as regiões centrais e os recursos alocados regionalmente na busca dos objetivos da sua política, determinam o caráter da região como ator internacional. O envolvimento internacional das regiões depende das ligações mantidas com o sistema internacional e, nesse caso, a variável geográfica é fundamental. Quando os vínculos transnacionais e transgovernamentais entre as autoridades regionais e os países vizinhos são estimulados pela proximidade territorial, como na América do Norte e em áreas da Europa, há a intensificação do envolvimento internacional, fomentando a cooperação interregional, a exemplo do caso de Baden-Württemberg e da região dos Alpes do Ródano, Lombardia e Catalunha, que conjuntamente formam os “Quatro Motores da Europa.”⁴⁸²

Para Duchacek, os governos não-centrais são determinantes domésticos das relações internacionais. No caso dos sistemas federais democráticos e descentralizados, os Estados-nação são entidades compostas de diversos interesses, e representam uma grande variedade de comunidades e autoridades políticas. O citado autor apresenta quatro categorias no âmbito do que denomina *subnational perforators*⁴⁸³

⁴⁸¹ STUART, Ana Maria. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004, p. 116.

⁴⁸² HOCKING, Brian. Regionalismo: Uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Bauru, Sp: Edusc, 2004, p. 86.

⁴⁸³ Esse termo pode ser melhor compreendido a partir de outra expressão relacionada. O desconhecimento das fronteiras soberanas, contribui para Duchacek criar o termo *perforated sovereignties* (soberanias perfuradas) que, procura indicar a característica do movimento constante e crescente que expõe ao mesmo tempo, o reconhecimento e a falta de consideração pelas fronteiras soberanas. In: DUCHACEK, Ivo D. Multicommunal and bicomunal politics and their international relations. In: DUCHACEK; LATOUCHE; STEVENSON, **Perforated Sovereignties**: trans-sovereignties contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988. p. 5.

(perfuradores subnacionais) das fronteiras soberanas. Particularmente importante para esse estudo dissertativo é o grupo que envolve os governos locais, municipais e regionais, que são também denominadas pelo autor de comunidades territoriais ou etnoterritoriais, detentores de significativa autonomia e habilidade de inserção no cenário internacional. Esse é o caso dos cantões na Suíça, *lânders* na Alemanha e Áustria, províncias no Canadá, e dos estados norte-americanos ou australianos.⁴⁸⁴

A identificação dos governos não-centrais é oportuna em um primeiro momento, a fim de conhecer e caracterizar a categoria de ator internacional objeto de estudo. As características dos governos regionais e municipais colaboram para observar duas semelhanças em relação aos governos-centrais: ambos constituem-se pelos elementos território e governo, significando que, em algum grau, os governos não-centrais são desdobramentos estatais ou, ao menos, detêm qualidades igualmente compartilhadas pelas unidades estatais. Com o intuito de diferenciá-los como atores autônomos e separados, será necessário recorrer as contribuições trazidas pelo federalismo.

3.2 FEDERALISMO E A AUTONOMIA DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS

A relação existente entre os governos não-centrais e os Estados nos quais estão inseridos deve ser esclarecida, mais especificamente, no que diz respeito ao grau de autonomia conferido aos primeiros e que, por conseguinte, exerce influência no nível de envolvimento e participação dos governos não-centrais nas Relações Internacionais. A tentativa de clarificar essa questão será feita por meio do estudo da ligação existente entre as formas de Estado, e aqui concentra-se particularmente no sistema federal de governo e o grau de autonomia concedido aos governos não-centrais. Portanto, vale ressaltar que praticamente todos os casos pesquisados e analisados na presente dissertação, partem de governos não-centrais que compõem Estados federais.

De acordo com Silva, o conceito de forma de Estado refere-se ao “modo de exercício do poder político em função do território”⁴⁸⁵, sendo possível distinguir dois tipos: o Estado unitário e o composto, denominado

⁴⁸⁴ Idem.

⁴⁸⁵ SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo. Malheiros, 2006.p.98.

geralmente de Estado federal ou federação de Estados.⁴⁸⁶ Quanto a última forma, Branco destaca que o atributo de soberania é qualidade exclusiva do governo central, enquanto as unidades federadas são tão somente entes autônomos, impossibilitados de manter e assumir compromissos internacionais por conta própria.⁴⁸⁷

Para Silva, a federação ou Estado federal⁴⁸⁸ consiste na união de coletividades regionais autônomas, denominadas de diversos termos: estados federados, estados-membros ou simplesmente estados.⁴⁸⁹ Segundo Duchacek, o federalismo pode ser descrito, ainda, como um processo no qual as comunidades territoriais agregada não foram previamente e diretamente agrupadas em uma nova unidade política comum, ou seja, significa um caminho oposto de desconcentração do poder, que é a

⁴⁸⁶ A fim de compreender mais profundamente o tema, ver: DUCHACEK, Ivo D. **Comparative Federalism: the territorial dimension of politics**. Santa Barbara, Ca: Peter H. Merkl, 1970. (Modern Comparative Politics Series). O federalismo, segundo Bastos, nasceu com a Constituição dos EUA, de 1787 mediante a Convenção de Philadelphia, quando na ocasião as treze colônias inglesas resolveram ceder parcela de suas soberanias, tornando-se autônomas e a constituir um novo Estado soberano. A Constituição de 1787, portanto, deu surgimento aos EUA e criou uma nova forma de Estado, o federativo, baseado na união de coletividades políticas autônomas, que conjuntamente formam um sistema político descentralizado. In: BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p.145. Para Bastos, foi somente a partir desse momento histórico que pode-se falar em uma verdadeira descentralização do poder, no qual as autonomias regionais foram elevados ao nível mais alto de importância, depositando-lhes poderes grandiosos. In: *Ibidem*, p.250. A sofisticação do sistema federal é abordada por Bastos: “foi a forma mais imaginosa já inventada pelo homem para permitir a conjugação das vantagens da autonomia política com aquelas outras defluentes da existência de um poder central [...] A federação é, igualmente, a forma mais sofisticada de se organizar o poder dentro do Estado. Ela implica uma repartição delicada de competências entre o órgão do poder central, denominado ‘União’, e as expressões das organizações regionais, mais freqüentemente conhecidas por ‘Estados-membros’, embora, por vezes, seja usado, por igual forma, o nome província, e até mesmo cantão.” In: *Ibidem*, p.246.

⁴⁸⁷ BRANCO, *op.cit.*, p.3.

⁴⁸⁸ Apesar do cerne do conceito de Estado federal se encontrar na configuração da União e dos Estados federados, nessa composição podem entrar outros elementos, como os Territórios federais e o Distrito Federal, e, no sistema federal brasileiro há que se destacar o lugar ocupado pelos Municípios, que a partir da Constituição de 1988 foram incluídos na estrutura político-administrativa da Federação Brasileira (arts. 1º e 18º). In: SILVA, *op.cit.*, p.100.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, p.99-100.

descentralização das unidades territoriais, no sentido de serem autônomas.⁴⁹⁰ Duchacek estende-se quanto ao significado de federalismo, identificando que, por um lado, a autoridade política é dividida territorialmente entre duas jurisdições autônomas, uma nacional e outra provincial, que operam diretamente sobre os indivíduos. Por outro, há a existência de um Estado federal, ao mesmo tempo, composto e indivisível.⁴⁹¹

As principais características da federação podem ser elencadas em conformidade com Bastos: a união das entidades políticas autônomas, os estados-membros, com a finalidade de alcançar objetivos comuns; a divisão do poder legislativo entre o governo federal e os estados componentes; a operação direta de cada um desses centros de governo, no âmbito de sua esfera específica de competência, sobre as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais; a provisão de cada centro com o completo aparelhamento de execução da lei, por parte tanto do executivo quanto do judiciário.⁴⁹² Em conformidade com Bastos, os estados-membros “são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno.”⁴⁹³

Observa Silva, que quanto ao Estado unitário, há unidade de poder sobre o território, ou seja, é centralizado.⁴⁹⁴ Para Duchacek, esta mencionada forma de Estado refere-se à delegação do poder a partir da autoridade central para as unidades territoriais. Nessa situação o governo central determina o quanto de poder deve ser delegado aos componentes territoriais e geralmente é adotado tanto por países democráticos quanto autoritários, imperialistas e totalitários, a exemplo da França, China, Espanha, Holanda e na maioria dos países da América Latina e da África.⁴⁹⁵

É oportuno estabelecer uma relação entre Estado unitário e federal, respectivamente, aos processos de unidade e descentralização. No primeiro, há o movimento da diversidade em direção a unidade, cujo resultado é a associação de comunidades territoriais baseadas no consentimento. A falta

⁴⁹⁰ DUCHACEK, op.cit; 1970, p. 189.

⁴⁹¹ Ibidem, p.192.

⁴⁹² BASTOS, op.cit., p.254.

⁴⁹³ Silva apresenta uma distinção entre soberania e autonomia. O Estado é reconhecido pelo Direito Internacional como o único titular da soberania, sendo esta última considerada como o “poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação.” Os Estados federados, por sua vez, são titulares tão somente de autonomia, entendida como o “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal”. In: SILVA, op.cit., p.100.

⁴⁹⁴ Ibidem, p.98.

⁴⁹⁵ DUCHACEK, op.cit; 1970, p.114.

de consentimento distingue a associação territorial geralmente nomeada de império, de uma associação voluntária, cuja coesão do grupo varia desde uma aliança, *customs union*, *commonwealth*, e confederação, até um Estado Federal. Do lado oposto, o processo é a descentralização, que é um movimento que parte de uma unidade centralizada em direção à diversidade. Portanto, o termo descentralização pressupõe a existência de uma autoridade central, cujos líderes delegam parcela da centralização do seu poder aos governos não-centrais.⁴⁹⁶

A repartição de competências entre a União e os estados-membros origina uma estrutura estatal complexa e a autonomia dos entes que a compõe, fica evidente quando constata-se que os cidadãos se apresentam submetidos a dois poderes políticos distintos, com os quais se relacionam de maneira autônoma: o regional e o central. Sob o mesmo território, há a incidência de duas ordens jurídicas distintas, cada uma atuando no âmbito específico de suas competências, por isso não são contraditórias, mas complementares.⁴⁹⁷ Essa configuração contribuiu para a noção de que os governos não-centrais são atores independentes do governo central, conforme segue a orientação: “a União é, portanto, uma pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia, vale dizer, ela pode atuar dentro dos limites que a Constituição lhe outorga, da mesma maneira que os Estados-membros são autônomos.”⁴⁹⁸

Para Silva, o nível de descentralização política, por sua vez, depende da estrutura de cada Estado federal e os limites da repartição de poderes dependem da natureza e do percurso histórico da federação. Assim sendo, em alguns, a descentralização será mais acentuada, proporcionando aos Estados-membros competências mais amplas, é o caso de sistemas consideravelmente autônomos como o dos EUA. Enquanto em outros, como no Brasil, a área de competência da União é abrangente, com reduzido campo de atuação aos Estados.⁴⁹⁹

No entanto, observa Branco, que os estados-membros não são soberanos e, por conseguinte, não reconhecidos pela ordem jurídica internacional. Na prática isso significa que é vedada a possibilidade de

⁴⁹⁶ Ibidem, p.112.

⁴⁹⁷ BASTOS, op.cit., p.246.

⁴⁹⁸ Ibidem, p.251.

⁴⁹⁹ SILVA, op.cit., p.101. Segundo Branco, o estudo comparativo do Brasil com os demais modelos de federalismo, sobretudo na América Latina, demonstra que a participação dos entes não-centrais nas relações internacionais varia, com maior ou menor grau de envolvimento internacional. In: BRANCO, op.cit; p.51-53.

celebrarem tratados ou convênios com Estados estrangeiros.⁵⁰⁰ Segundo o que consta na Constituição Federal, no art. 21, I, é de competência exclusiva da União: “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, automaticamente os estados federados ficam excluídos dessa liberdade.⁵⁰¹ Afirma Duchacek, que apesar dos comprometimentos ou contatos com governos externos, iniciados pelos componentes territoriais, serem proibidos ou severamente limitados, algumas constituições federais – a exemplo da Suíça, Alemanha e Áustria – há muito tempo permitiram o engajamento dos componentes territoriais em negociações diretas, especialmente com governos estrangeiros que são contíguos geograficamente e cuja proximidade favorece a interação.⁵⁰²

Apesar de haver a limitação constitucional verificada em diversos Estados, percebe-se, de maneira cada vez mais intensa e institucionalizada, o envolvimento dos governos não-centrais nas relações internacionais. O atributo de soberania e as limitações constitucionais dos ordenamentos jurídicos nacionais não restringem a atuação internacional dos atores, limitando a capacidade de participar das relações internacionais exclusivamente aos Estados. Pelo contrário, o impulso propulsor da atuação não-central no cenário internacional, indica que o envolvimento dos governos não-centrais é antes uma questão relacional e comportamental, alicerçada em um processo de multideterminação entre as condições, ações e consequências de cada ator envolvido, algo muito próximo do cenário interdependente e globalizado do momento presente, condicionado por uma multiplicidade de variáveis em interação.

Neste sentido, Duchacek observa uma relação muito próxima entre o sistema federal e as atividades trans-soberanas conduzidas pelos governos não-centrais, pois esse tipo de atividade pressupõe um considerável grau de

⁵⁰⁰ Ver: BRANCO, op.cit., p.17-18. Na citada obra, Branco discorre sobre a possibilidade de entes não-centrais celebrarem tratados e atos internacionais, no âmbito dos Estados federais. Para tanto, verifica a existência de lacunas no ordenamento jurídico interno e internacional com relação à participação desses atores na política exterior brasileira e de outros países da América Latina. Reconhece que a doutrina mais tradicional considera apenas os Estados soberanos e as organizações internacionais como sujeitos do Direito Internacional e, assim sendo, detentores da capacidade para celebrar tratados, manifestação típica da sua personalidade jurídica internacional.

⁵⁰¹ BASTOS, op.cit., p.269.

⁵⁰² DUCHACEK, Ivo D. *Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actors in international relations*. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: The role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 5.

autonomia jurisdicional nas relações domésticas. Por esse razão, as relações internacionais dos governos não-centrais são significativas, primeiramente, no âmbito dos sistemas democráticos federais e descentralizados.⁵⁰³ A forma federativa, conforme aponta Michelmann, é adotada por uma diversidade de países: Brasil⁵⁰⁴, Argentina, México, EUA, Austrália, Canadá, Áustria, Bélgica, Suíça, Alemanha, entre outros. As denominações adotadas para fazer referência às unidades federadas variam conforme o caso: estados, no Brasil, EUA e México; províncias, na Argentina; cantões, na Suíça; *lânders*, na Alemanha e Áustria.⁵⁰⁵ Na Bélgica, a divisão administrativa implica na existência conjunta de comunidades e regiões.

Bastos estabelece relação próxima entre federalismo e democracia, pois é “a forma de organização do Estado democrático”⁵⁰⁶ e, a descentralização do poder deve ser considerada instrumento fundamental para o exercício da democracia, com o intuito de aproximar o poder decisório dos cidadãos. A conquista do fortalecimento da democracia é possível mediante a consolidação da tendência descentralizadora nos Estados.⁵⁰⁷ O Estado federal, sendo mais descentralizado, delega maior autonomia aos governos não-centrais, constituindo-se como ponto favorável à atuação internacional governamental local e regional, assunto que será discutido a seguir, por intermédio do conceito de paradiplomacia.

3.3 A PARADIPLOMACIA: ELEMENTOS CONCEITUAIS

⁵⁰³ Ibidem, p.1-2.

⁵⁰⁴ No Brasil, a forma federativa surgiu com a Proclamação da República, em 1889. Só que ao invés de haver a existência de diversos estados como nos EUA, tínhamos somente um, o Brasil todo respondia ao domínio do imperador. Depois de ter sido proclamada a República e a Federação é que surgiu a necessidade de criarem-se Estados-membros mediante a repartição de competências. Possivelmente, “esta talvez seja uma das razões pelas quais o Brasil nunca chegou a ter uma verdadeira Federação, onde os Estados alcançam autonomia real.” In: BASTOS, op.cit., p.145. Diante deste fundamento, “a federação perdeu a razão de ser.” No Brasil ela nunca teria tido razão de existir, visto que a unidade nacional precedeu à própria implantação do federalismo. In: Ibidem, p.246. Assim, sendo “o modelo teórico de federação não corresponde a uma autêntica autonomia das entidades federativa”, pois sendo províncias do Império brasileiro, não Estados soberanos e independentes, eram dotadas de nenhuma ou pouca autonomia. In: Ibidem, p.248.

⁵⁰⁵ MICHELMANN, op.cit., 1990.

⁵⁰⁶ BASTOS, op.cit., p.249.

⁵⁰⁷ BASTOS, op.cit., p.249.

A participação dos governos não-centrais nas Relações Internacionais consiste em fenômeno crescente relacionado intensamente à reconfiguração do papel do Estado e do espaço político. A atuação dos atores locais e regionais, como protagonistas deste cenário internacional interdependente e globalizado, desafia a noção de Estado como ator unitário e, ao mesmo tempo, demonstra contribuições importantes para fazer avançar o tema dos atores internacionais: a capacidade e a habilidade de mobilização de recursos por parte dos agentes não-centrais de governos que contribuam para atingir objetivos domésticos; a influência exercida, seja bilateralmente ou multilateralmente, sob os demais agentes internacionais; no processo da política externa estatal; nas negociações das organizações, fóruns e conferências internacionais; nos processos de integração regional; na conclusão e implementação de acordos internacionais bilaterais e multilaterais; no desenvolvimento de arranjos de cooperação interregional e transfronteiriça, entre tantos outros.

As ações externas desenvolvidas por esses atores no cenário internacional, podem ser entendidas por intermédio do conceito de *paradiplomacia*⁵⁰⁸. Apesar do presente termo ser usado amplamente na literatura especializada, outros estudiosos preferem denominar o fenômeno a partir dos seguintes termos: descentralização da política exterior dos Estados⁵⁰⁹, cooperação descentralizada ou cooperação horizontal⁵¹⁰,

⁵⁰⁸ A vertente conflitiva desse fenômeno é apresentada por Ivo Duchacek – *protodiplomacia* –, termo usado para descrever aquelas iniciativas e atividades de um governo não-central no exterior, que representam uma prática mais ou menos intensa de separatismo em função das relações econômicas, sociais, e culturais, mantidas e fortalecidas por nações estrangeiras. Neste contexto, as missões comerciais ou culturais das autoridades regionais ou provinciais servem para preparar o cenário internacional a um possível processo de secessão e de reconhecimento de uma nova unidade soberana, como é o caso do Quebec, desde 1985. In: DUCHACEK, op.cit; 1990, p.27. Relacionada com essa questão, encontram-se as aspirações nacionalistas de alguns governos não-centrais, reconhecidos pela sua característica de forte vinculação à identidade nacional.

⁵⁰⁹ Ao analisar a composição federal do Estado argentino e a sua implicação nos processos de integração regional, Ricardo Mario Sánchez prefere adotar o termo “descentralização da política exterior dos Estados.” O desenvolvimento do cenário internacional e, mais especialmente, as relações mais estreitas compartilhadas com outros Estados e geradas pelo processo de integração regional, implicam que não somente os órgãos do governo central, encarregados das relações exteriores atuam nesta dimensão internacional, mas também, muitos governos não-centrais do Estado são motivados a se inserir nas relações internacionais. In: SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de

diplomacia federativa⁵¹¹ e diplomacia sub-estatal.⁵¹² Neste estudo dissertativo, optou-se preferencialmente por adotar a expressão paradiplomacia, reconhecendo ser este o termo tradicional e mais amplamente aceito na literatura. O conceito extensivamente aceito é o apresentado por Noé Carnago Prieto, escolhido para conceitualizar o citado fenômeno:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento do governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.⁵¹³

integración. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Fundação Editora da Unesp; Bauru, Sp: Edusc, 2004, p. 345-372.

⁵¹⁰ A Fundação Alexandre de Gusmão reconhece o notável papel desempenhado pela “cooperação descentralizada.” Apesar da formulação da política externa brasileira ser função do governo federal, por intermédio do Itamaraty e dos demais órgãos competentes, cabe aos estados e municípios a operacionalização das políticas. O engajamento dos governos não-centrais nas relações internacionais está relacionado diretamente com o novo ciclo histórico do país, que pressupõe uma capacidade de operar o projeto nacional de desenvolvimento nas suas múltiplas e simultâneas escalas: além da integração regional e da escala do próprio Brasil, um país continental, tão importante quanto é a esfera local e territorial, que conta com o protagonismo das cidades. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Encontro sobre negociações internacionais de estados e municípios**. Brasília: Funag, 2007, p.98.

⁵¹¹ O diplomata Antenor Bogéa Filho, discorre sobre a chamada “diplomacia federativa”, adotando como ponto de partida a composição do Estado federal e os interesses dos entes federados – regiões, províncias, estados, cantões e municípios – na ação externa dos Estados. A partir de então, compreende a diplomacia federativa como a “prática de ações externas pelas unidades infranacionais em um Estado federal.” A importância crescente da diplomacia federativa, em países federativos e descentralizadas, reside na possibilidade dos governos não-centrais exercerem a função de agentes externos, constituam-se como atores desse novo modelo de diplomacia. In: BOGÉA, op.cit., p.3-4.

⁵¹² CRIEKEMANS, op.cit., 2010.

⁵¹³ PRIETO, op.cit; 2004, p.251.

Essa expressão, segundo Crikemans, “embora utilizada desde início dos anos 1980, de forma causal”⁵¹⁴, foi somente conhecida na academia por intermédio de Panayotis Soldatos, um dos primeiros estudiosos a formular um possível rótulo para identificar o fenômeno. Assim sendo, paradiplomacia – abreviação de diplomacia paralela⁵¹⁵ – caracteriza-se por se constituir de diversas configurações de diplomacia não-estatal.⁵¹⁶

A introdução do termo na academia, deu-se por intermédio do artigo intitulado *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors*, contribuindo, assim, para que o vocábulo se fizesse entendido como “o papel das unidades federadas e outras unidades subnacionais nas relações exteriores.”⁵¹⁷ Neste artigo, o citado autor observa que a essência do comentado fenômeno encontra-se na crise dos Estados-nação e no desempenho de um novo modelo de política externa, um processo de reação, de tentativa de reparação diante da crise estatal.⁵¹⁸

Duchacek não adotou o termo paradiplomacia, mas reconheceu que os Estados-nação são *multivocal actors* (atores com múltiplas vozes), utilizando dessa metáfora para explicar que além das vozes dominantes dos

⁵¹⁴ LESSA, op.cit., p.15.

⁵¹⁵ O conceito de diplomacia, segundo Bull, pode ser compreendido mediante três sentidos diferentes: “a) a gestão das relações entre Estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e mediante o uso de agentes oficiais; b) gestão conduzida por diplomatas profissionais; c) a condução das relações entre Estados na forma ‘diplomática’ no sentido usual do termo, isto é, sensível e sutil.” In: BULL, op.cit., p.187-188. Bull observa que é necessário levar em conta algumas distinções ao refletir a respeito da diplomacia e, assim sendo: “a diplomacia inclui tanto a formulação como a execução da política externa de um Estado; as relações diplomáticas são bilaterais ou multilaterais. As primeiras relacionam formalmente um estado ou governo com outro. A diplomacia multilateral pode assumir a forma de conferências de mais de dois estados; a diplomacia pode ser *ad hoc* ou institucionalizada.” In: BULL, op.cit., p.189-192.

⁵¹⁶ CRIKEMANS, op.cit; 2010, p.1. Bull destaca que o termo “diplomacia” refere-se “às relações oficiais não só dos Estados mas também de outras entidades políticas que participam da política mundial.” No entanto, o núcleo da diplomacia tradicional é o relacionamento oficial entre Estados soberanos. In: BULL, op.cit., p. 187-188.

⁵¹⁷ SOLDATOS, Panayotis. *An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: The role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34.

⁵¹⁸ Idem.

governos centrais, adicionalmente existem as comunidades territoriais, incluindo os estados federados, províncias, cantões, que também podem desenvolver relações trans-soberanas.⁵¹⁹ A expressão *multivocal actors* refere-se à diversidade de atores que, localizados no interior de um mesmo Estado, despontam direta e autonomamente ao cenário internacional como resultado da nova dinâmica das relações internacionais.⁵²⁰

O fenômeno das múltiplas vozes na política externa, é chamado por Soldatos de *segmentation* (segmentação)⁵²¹ e caracteriza-se por ser habitual em sociedades industriais avançadas, nas quais há um certo nível de compartilhamento e, ao mesmo tempo, competição entre os governos centrais e os estados federados por espaço na política externa. É ainda mais pronunciado em sociedades como a canadense, cujo *nation-building process* (processo de construção da nação) permanece contínuo e a descentralização propicia um ativismo maior por parte das províncias, regiões, e municípios, desempenhando um papel ativo nas relações internacionais.⁵²² O primeiro tipo de segmentação⁵²³ – *territorial*

⁵¹⁹ DUCHACEK, op.cit., 1988, p.4

⁵²⁰ SEGURA, op.cit; 1996, p.236.

⁵²¹ A segmentação territorial proposta por Soldatos compreende 4 diferentes níveis: a) *Objective (situational) segmentation* (segmentação objetiva) – significa a variedade de características diferenciadas das unidades territoriais, que exercem impacto nas atividades de política externa. Essas diferenças são expressadas em termos de estruturas econômicas, aspectos geográficos e políticos, características linguísticas, culturais e religiosas; b) *Perceptual (image) segmentation* (segmentação de percepção) – representa a segmentação de atitudes, percepções, lealdades, concepção de interesses das elites e populações e, é baseada na realidade da segmentação objetiva ou na assimilação de que essa segmentação pode ser fortalecida por um certo grau de subjetividade; c) *Policy segmentation* (segmentação política) – consiste nos resultados dos dois níveis de segmentação anteriores; d) *Actor segmentation* (segmentação dos atores) – atribui aos níveis anteriores de segmentação a condução dos estados federados como atores na política externa, e a consequente mobilização dos seus próprios mecanismos e aparatos institucionais para desenvolver tal atividade. A segmentação dos atores pode estimular a política, enquanto o envolvimento direto das unidades federadas na política externa pode acarretar em visões diferentes a respeito das percepções dos interesses domésticos e da realidade internacional por parte do governo federal e das unidades federada. In: SOLDATOS, op.cit., p.36-37.

⁵²² Ibidem, p.34.

⁵²³ O segundo tipo de segmentação, que não é o foco dessa pesquisa, significa o envolvimento direto de diferentes departamentos, ministérios e agências governamentais no âmbito do mesmo nível de governo, corroborando para o

segmentation (segmentação territorial) – refere-se aos níveis de governo central, das unidades federadas e dos municípios, por meio do envolvimento direto na área de Relações Internacionais e no processo de formulação da política externa.

No âmbito dos atores internacionais, a paradiplomacia adiciona a dimensão subestatal ao fenômeno, ao tratar das relações locais e regionais. Destaca Latouche, o enfoque nos agentes internacionais permite conhecer os fatores domésticos (sociedade) e estruturais (Estado)⁵²⁴, que influenciam o comportamento dos governos não-centrais e a paradiplomacia desenvolvida. O mencionado autor observa que o protagonismo externo dos governos não-centrais deve ser concebido no contexto da margem existente entre as esferas doméstica e internacional, uma localização sutil, na qual o que é interno e externo torna-se difícil de diferenciar.⁵²⁵

No estudo da dimensão subestatal, os Estados-nação não são unitários, mas, ao contrário, conformam as características de um sistema baseado nas unidades estatais, composto por numerosos atores provinciais, regionais e locais, cada um com suas próprias estruturas e dinâmicas, todos interagindo uns com os outros no interior de um “amplo guarda-chuva estatal.”⁵²⁶ O envolvimento propriamente das regiões nas relações internacionais dá origem ao termo regionalismo, que para Lessa não diz respeito unicamente a um modelo de integração regional restrito aos blocos regionais formais de integração – a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Prospera, assim, um novo tipo, o regionalismo ou sub-regionalismo informal, no qual as “regiões, províncias e estados federados de um país ou países buscam articular-se em diferentes planos, à margem dos estados nacionais.”⁵²⁷ A participação de novos atores e novos temas nas Relações Internacionais implica no que Keating denomina de “novo regionalismo,”

[...] definido por seu contexto global e de mercado, ou pela ascensão das cidades como atores. Nesses espaços territoriais, consolidam-se coalizões para o

processo de domesticação da política externa, ou seja, o desenvolvimento das atividades de política externa na área da baixa-política. In: *Ibidem*, p.36.

⁵²⁴ LATOUCHE, Daniel. State building and foreign policy at the subnational level. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities: Trans-sovereignities contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988, p. 34.

⁵²⁵ LATOUCHE, op.cit., p.34.

⁵²⁶ *Idem*.

⁵²⁷ LESSA, op.cit., p.23-24

desenvolvimento, com a finalidade de incluir seus territórios respectivos no mercado global e, ao mesmo tempo, de controlar os efeitos socialmente desintegradores desse mercado. Assim, o território se converte em um fator chave da relação entre a sociedade e o mercado global e também da constituição de cenários para o debate político e dos sistemas de ação coletiva.⁵²⁸

Ao passo que há a internacionalização de muitas áreas temáticas previamente domésticas, muitos temas primeiramente internacionais são domesticados. A influência mútua e sempre presente destas duas esferas em interação, indica que os governos não-centrais, segundo Duchacek, contribuem para formar o que intitula como *percolated sovereign boundaries* (fronteiras soberanas infiltradas). Essa infiltração ocorre em duas direções: desde “dentro para fora”, quando as autoridades locais e regionais iniciam processos trans-soberanos para proteger ou promover seus próprios interesses e preocupações domésticas; ou “desde fora para dentro”, quando esses atores tornam-se alvo dos contatos trans-soberanos e, assim, decidem responder as oportunidades externas (de investimento, por exemplo) ou a alguma ameaça ou desafio (como é o caso dos problemas ambientais).⁵²⁹

Argumenta Duchacek que como administradores das relações econômicas, sociais, culturais e ambientais, os governos não-centrais na América do Norte e Europa Ocidental, crescentemente foram induzidos a reagir aos eventos no exterior e a reponder às iniciativas dos vários contatos com centros estrangeiros de influência econômica, cultural e política. Esses contatos envolvem não somente vizinhos imediatos ao longo das fronteiras soberanas, mas também centros distantes de poder industrial e investimento. A título de exemplo, em 1985, vinte e nove estados norte-americanos mantiveram cinquenta e cinco escritórios permanentes em dezessete Estados estrangeiros, enquanto apenas quatro estados mantiveram representações no exterior; no Canadá, seis províncias – Alberta, British Columbia, Nova Scotia, Ontario, Quebec, e Saskatchewan – estabeleceram quarenta e cinco missões permanentes em onze Estados estrangeiros.⁵³⁰

O estudo acadêmico do que é denominado *paradiplomacia*⁵³¹ evolui juntamente com seu objeto de estudo. Destaca Castelo Branco, que

⁵²⁸ KEATING, op.cit; 2004, p. 52.

⁵²⁹ DUCHACEK, op.cit; 1990, p.14.

⁵³⁰ Ibidem, p.1.

⁵³¹ Entre as primeiras obras publicadas, destacam-se: *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Units*, editado

as pesquisas referentes à participação dos entes não-centrais nas relações internacionais é incipiente nos meios acadêmicos nacionais e internacionais.⁵³² Apesar de relativamente recente como objeto de estudo, Soldatos assinala que quanto ao fenômeno, o papel das unidades federadas no cenário internacional não é novo, nem mesmo as razões que os motivam são de todo contemporâneas e, para tanto, aponta que a província canadense do Quebec enviou um agente geral para Paris em 1882.⁵³³

A importância da paradiplomacia reside, entre outros fatores, em adicionar os níveis locais e regionais como determinantes do protagonismo dos atores internacionais e, assim sendo, pressupõe a fundamental importância das questões domésticas nas relações internacionais. Para Hocking, “[...] a ‘localização’ das relações internacionais em termos gerais, [...] se reflete em uma crescente interação entre as localidades, em todas as suas formas – cidades, governos municipais, regiões – e, seu âmbito internacional.”⁵³⁴

A atividade paradiplomática, conforme Branco, refere-se a uma prática renovada e inovadora, que propicia uma reeleitura do próprio modelo estatal vigente há séculos, voltada para suprir a ausência de maior integração entre o poder central e o poder local, lacuna esta identificada em muitos Estados federados.⁵³⁵ O princípio da predominância do interesse auxilia a pensar essa questão; é fundamentado na noção de que “nada será exercido por um poder mais amplo, quando puder ser exercido pelo poder local, afinal os cidadãos moram nos municípios e não na União.”⁵³⁶ Esse contexto pressupõe uma distribuição dos interesses de acordo com cada esfera administrativa, no sentido de alcançar um equilíbrio entre as mesmas e uma otimização das suas ações. A União fica encarregada das matérias e questões de predominante interesse nacional, enquanto aos estados e

por Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche, e Garth Stevenson e publicada pela primeira vez em 1988, e *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, editado por Hans J. Michelmann e Panayotis Soldatos, publicada pela primeira vez em 1990. Outra obra de peso, recente e traduzida para o espanhol, é *Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las Regiones*, editada por Fransisco Aldecoa e Michael Keating e, publicada pela primeira vez em 1999. Ambas são utilizadas como referências centrais nas pesquisas acadêmicas sobre o tema.

⁵³² BRANCO, op.cit., p.55

⁵³³ SOLDATOS, op.cit., p.34-35.

⁵³⁴ HOCKING, op.cit; 2004, p.80.

⁵³⁵ BRANCO, op.cit., p.62.

⁵³⁶ BASTOS, op.cit., p.145.

municípios competem os assuntos e matérias de interesse sobretudo regional e local, respectivamente.⁵³⁷

Aponta Lessa que a horizontalidade das Relações Internacionais representa configuração, na qual, a despeito da crise do Estado nacional, “a diplomacia vem se mundanizando”, pois a multiplicidade de atores em interação transnacional subsituiem o lugar dos governos nacionais como transmissores das demandas dos cidadãos. A configuração horizontal das Relações Internacionais caracteriza-se por ser uma alternativa democrática para o encaminhamento de inúmeras questões emergentes.⁵³⁸

Essa nova horizontalidade nas relações internacionais é também percebida como via de acesso na promoção de parcerias diversas, na descoberta de complementaridades externas em todos os níveis. Forma-se a consciência de governos locais, de associações civis, de grupos, regiões e municipalidades de que o alcance de seus interesses vai um tanto além de seus entornos imediatos. Consolida-se a percepção de que as oportunidades de superação de vicissitudes e de contingências históricas específicas podem ser encontradas num contexto mais fecundo de cooperação internacional.⁵³⁹

Se em um momento inicial o conceito de paradiplomacia foi identificado e conhecido quanto ao seu significado e enquadramento, no contexto da localização e do regionalismo das relações internacionais, interessa explorar possíveis desdobramentos no que refere-se aos seguintes elementos: caracterização da atuação paradiplomática quanto ao nível de institucionalização e participação nas relações internacionais, demais objetivos almejados por intermédio de tal prática e os mecanismos ou estratégias adotados pelos governos não-centrais na atuação desenvolvida no cenário internacional.

3.3.1 Caracterização da atividade paradiplomática

⁵³⁷ SILVA, op.cit; p.478.

⁵³⁸ LESSA, op.cit; p.23.

⁵³⁹ Idem.

Os elementos que caracterizam as atividades externas das unidades federadas que compõem sociedades avançadas são dois, que podem ser constatados a partir de uma análise qualitativa e quantitativa. Em termos qualitativos, tais atividades têm sido diretas e autônomas, pois os estados federados, geralmente, desenvolvem e implantam seus próprios meios domésticos e internacionais, bem como, despendem significativos montantes dos seus próprios recursos financeiros, a fim de alcançar seus próprios objetivos de política externa. Em termos quantitativos, por sua vez, as relações internacionais das unidades federadas são sem precedentes e a velocidade dessas interações cresceu ao passo que tornaram-se alargadas em escopo, devido ao volume das conexões estabelecidas e ao número de parceiros formados. Essa atividade aparenta ser constituída por elementos de política externa, que são compostos por objetivos, estratégias, táticas, instituições, processos de tomada de decisão e demais instrumentos. As manifestações dessas relações – visitas e missões ao exterior, acordos com atores estrangeiros, representação externa direta, entre outros –, são da mesma maneira similares às atividades de política externa dos Estados-nação.⁵⁴⁰

No contexto dos sistemas federais, como assinala Duchacek, os governos não-centrais sempre tentaram exercer algum tipo de influência ou um papel significativo na formulação da política externa, incluindo o que compete à conduta das relações com os Estados estrangeiros.⁵⁴¹ Se há um certo grau de influência exercido pelo nível regional e local de governo, como ocorre esse envolvimento internacional? Quais são os mecanismos adotados pelos governos não centrais para atuarem com protagonismo no cenário internacional? Existe uma diversidade muito ampla de meios utilizados, que variam conforme a capacidade de cada governo não-central, seus respectivos objetivos traçados e a habilidade dos mesmos em mobilizar os recursos disponíveis.

Duhacek, que constatou a relevância do protagonismo dos governos não-centrais já na década de 80, identificando a sua influência naquele contexto, apresenta seis tipos que servem ainda para o período presente:⁵⁴² estabelecimento de escritórios ou representações permanentes nas capitais estrangeiras ou centros de comércio e indústria para representar os governos não-centrais no exterior; viagens ao exterior conduzidas por líderes governamentais não-centrais; missões de curto-prazo e de prospecção de negócios e de investimentos; feiras de comércio e

⁵⁴⁰ SOLDATOS, op.cit., p.35.

⁵⁴¹ DUCHACEK, op.cit; 1990, p.9.

⁵⁴² Ibidem, p.14-15.

investimento, que expõem os produtos locais e regionais e o *know-how* tecnológico; estabelecimento de zonas de comércio; participação dos representantes dos governos não-centrais nos trabalhos das conferências ou das organizações intergovernamentais, ou até mesmo nas representações diplomáticas dos governos nacionais nas suas respectivas capitais.

Apesar da abordagem apresentada ser totalmente válida, com o passar dos tempos a atividade paradiplomática foi ganhando consistência, tornou-se ainda mais diversificada e complexa. Crikemans apresenta panorama geral e amplamente diversificado dos instrumentos diplomáticos⁵⁴³, que as regiões europeias costumam utilizar: representações no exterior; conclusão de celebração de tratados; acordos de natureza formal, como declarações de intenção e acordos de cooperação; contratos transnacionais e parcerias ou acordos culturais; desenvolvimento de programas próprios de assistência e compartilhamento de *know-how*, a exemplo de programas bilaterais de cooperação transfronteiriça, ou aqueles com o objetivo de agregar às sociedades civis da região e de outros países/regiões; programas multilaterais; participação em arranjos e organizações multilaterais por meio de comitês técnicos, criação ou participação em fundos no âmbito das organizações multilaterais e associação como membros das organizações multilaterais; participação em outras redes formais ou informais, a fim de implementar a agenda internacional, trazer o necessário *know-how* e atores conjuntamente para alcançar objetivos específicos e compartilhar práticas exitosas, a partir de outras regiões com experiência similares ou diferentes.

Depois de apresentadas as inúmeras possibilidades de atuação internacional a partir das esferas local e regional, Duchacek identifica duas maneiras dos governos não-centrais influenciarem a política externa estatal: a primeira, indireta, ocorre por intermédio dos governos centrais que, neste caso, desenvolvem contatos diretos com o cenário internacional. A segunda, demonstra que essa ligação consolida-se diretamente⁵⁴⁴, desenvolvendo-se

⁵⁴³ CRIKEMANS, David. **Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective**: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. In: CRIKEMANS, David (Ed.). *Regional sub-state diplomacy today*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 45-46.

⁵⁴⁴ Exemplos ilustrativos da atuação direta são apresentados por Segura: as políticas comerciais dos estados estadunidenses (*Buy American Laws*); contatos da Catalunha com as organizações de regiões europeias ou as relações bilaterais com outras regiões; os acordos entre os cantões suíços, *lânders* alemães, províncias canadenses, estados estadunidenses e entidades estrangeiras, inclusive aqueles que por questões legais são os Estados que concluem em nome da entidade federada, ou

além das fronteiras soberanas. Nesta perspectiva, os governos não-centrais dos sistemas federados e até mesmo de Estados unitários descentralizados passaram a desempenhar um papel direto no exterior, naquelas áreas das relações internacionais que podem afetar sua jurisdição territorial.⁵⁴⁵

Ainda conforme Duchacek, a participação indireta é mais antiga e, conta com a influência dos governos não-centrais no processo de tomada de decisão dos governos centrais por meio da prática do *lobbying*⁵⁴⁶, feito junto às repartições legislativas e executivas dos governos centrais nos quais estão inseridos. Em oposição, a participação direta indica que os mecanismos do governo central são ultrapassados, por meio da manutenção de contatos informais ou formais diretos trans-soberanos com parceiros vizinhos ou distantes. Essas interações transsoberanas acontecem normalmente em harmonia, mas ocasionalmente em competição direta ou conflito com os objetivos gerais do governo central.⁵⁴⁷

Observa o citado autor que a atuação indireta dos governos não-centrais permite que sejam vistos como poderosos *lobbies*, promovendo os interesses comuns dos componentes federais juntamente ao governo federal. No caso do Canadá, essa pressão coletiva é representada pelas várias conferências ministeriais interprovinciais e encontros provinciais dos *premiers*, enquanto que nos EUA, a Associação Nacional dos Governadores consiste de uma importante fonte de pressão, que reúne anualmente encontros entre os 50 governadores dos estados norte-americanos. O propósito dessas relações é claro: se envolver nas principais decisões – incluindo a assinatura de tratados internacionais que afetam a jurisdição dos governos não-centrais – antes que a decisão final seja alcançada no âmbito dos governos centrais ou antes que um tratado internacional seja assinado.⁵⁴⁸

aqueles nos quais se requer um acordo-quadro para possibilitar a assinatura de acordos por parte da entidade não-central. In: SSEGURA, op.cit; 1996, p.256.

⁵⁴⁵ DUCHACEK, op.cit; 1990, p.13.

⁵⁴⁶ Para Segura, a prática do *lobbying* é recorrente e diversa: a pressão exercida pelas províncias canadenses sobre o governo de Ottawa no processo de negociação do acordo de livre comércio que culminou no *North American Free Trade Agreement* (NAFTA); a ação dos estados agrícolas estadunidenses sobre o governo federal a fim de obter a defesa dos seus interesses nas negociações do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) ; as pressões exercidas pela Comunidade Canária sobre o governo estatal em relação a negociação do estatuto do arquipélago no interior da então Comunidade Européia. In: SEGURA, op.cit; 1996, p.254-255.

⁵⁴⁷ DUCHACEK, op.cit; 1988, p.4-5.

⁵⁴⁸ DUCHACEK, op.cit; 1990, p. 10-11.

O nível de institucionalização refere-se, conforme observa Segura, ao grau de formalização da atuação paradiplomática, variando entre aqueles que representam contatos informais, e aqui as relações transfronteiriças são um exemplo propício, também os que são desenvolvidos no âmbito de marcos institucionais precisos, amparados por mecanismos e procedimentos institucionalizados. Os contatos informais⁵⁴⁹ são os que do ponto de vista formal não implicam em um alto nível de institucionalização e não requerem, portanto, o estabelecimento de procedimentos específicos. Costumam ser característicos de regiões fronteiriças ou de regiões relativamente próximas.⁵⁵⁰

Os contatos formais, por sua vez, consistem nas relações conduzidas pelos canais formais da paradiplomacia. O nível de formalização poderá variar, encobrindo desde as atividades dos *lobbies* até os acordos, quando permitidos pelas respectivas constituições nacionais. Há uma ampla lista de atividades apresentada por Segura, vinculadas às competências exteriores e atribuídas aos entes não-centrais nos diferentes países⁵⁵¹: missões ao exterior de caráter comercial/industrial, organizadas, coordenadas ou amparadas pelas instituições do governo local ou regional; viagens das autoridades não-centrais ao exterior com a finalidade de promoção, podendo ou não revestir-se de caráter político; recepção de missões estrangeiras e recepção de autoridades estrangeiras; participação em feiras comerciais e organização de eventos, para mostrar a produção local no exterior; campanhas de promoção em meios de comunicação exteriores; estabelecimento de escritórios de promoção no exterior, de caráter permanente; estabelecimento de escritórios de promoção no âmbito interno, mas com vocação universal, destinados à captação de investimento estrangeiro, como os exemplos de serviços de informação, ajuda na gestão, busca de sócios; estabelecimento de zonas francas, para impulsionar o comércio e atrair investimentos; relações com outros atores internacionais (governos não-centrais, Estados, empresas transnacionais, OIGs; atividades de cooperação funcional (transfronteiriças), cultural, educativa, linguística, tecnológica, científica, sanitária, política, entre outras; irmanamentos de

⁵⁴⁹ Segura demonstra que a fronteira Canadá-Estados Unidos-México é um campo de extensas possibilidades para esse tipo de contato e afirma que este vínculo pode ser a base de projetos posteriores e realizações concretas, serve para evitar o despendio de tempo e recursos, contribuiu para agilizar processos parados e permite evitar controles ou direcionamentos desnecessários por parte do governo central. In: SEGURA, op.cit; 1996, p.257.

⁵⁵⁰ Ibidem, p.256-257.

⁵⁵¹ Ibidem, p.257-258.

regiões/províncias⁵⁵²; participação em redes regionais; participação em organizações intergovernamentais (como *lobbying* influenciando as decisões da delegações estatal ou com um certo grau de autonomia, quando possível constitucionalmente); participação em conferências internacionais; participação na celebração de acordos ou tratados internacionais, nos casos em que houver prerrogativa constitucional.

3.4 COMO GOVERNOS NÃO-CENTRAIS INFLUENCIAM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?

A atividade paradiplomática indica o estabelecimento de relações internacionais, desde os níveis local e regionl. É relevante a partir de então identificar qual o papel dos governos não-centrais no cenário internacional? Como é exercida a influência desses atores? Antecipadamente, pode-se considerar que são protagonistas de notável atuação e influência internacional, dotados de relativa autonomia interna e externa e com capacidade e habilidade para mobilizar recursos, que permitam atingir seus objetivos e desenvolver papel significativo como agente internacionais.

Ao reconhecer a existência da multiplicidade de iniciativas internacionais iniciadas pelos governos não-centrais, o objetivo desse estudo é apresentar casos considerados avançados, que conjuntamente compõem amostra diversa no que diz respeito ao aspecto geográfico, entretanto sem a intenção de esgotá-los. Nessa perspectiva, concentrar-se-á

⁵⁵² “Irmanamento é uma prática que tem o objetivo de criar laços e mecanismos protocolares, principalmente culturais e econômicos, por meio dos quais cidades ou comunidades de áreas geográficas ou políticas distintas estabelecem laços de cooperação. Geralmente, as cidades têm características semelhantes ou pontos e referências históricas comuns.” Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=150752&PORTO+ALEGRE+E+MORANO+CALABRO+COMEMORAM+30+ANOS+DE+IRMANAMENTO>. Acesso em: 5 maio.2013. Também podem ser conhecidos pelo nome de geminações. Na sua concepção original, o conceito de geminação significa a junção de duas cidades de países diferentes motivadas por trocas culturais. Geralmente, as cidades geminadas têm características semelhantes ou pontos e referências históricas comuns. No âmbito europeu, “as geminações representam o quadro de uma verdadeira política europeia das coletividades locais, assente no conhecimento mútuo e no reforço dos laços no desenvolvimento e no diálogo inter-cultural. As geminações assumem-se ainda como um importante veículo de ligação com todos os povos.” Disponível em: <<http://www.cm-vilareal.pt/relaes-internacionais-submenu-175/231-acordos-de-geminacao.html>>. Acesso em: 5 maio.2013.

em países contituídos por sistemas federais de governo, que prezam pela autonomia das unidades federadas e pelo equilíbrio e cooperação entre os níveis de governo federal e regional.

Alguns países recorrentemente aparecem na literatura especializada como exemplos de experiências paradiplomáticas bem-sucedidas, a saber: Áustria, Suíça, Bélgica, Alemanha, EUA e Canadá. A partir desta delimitação geográfica e a fim de evidenciar práticas a serem aqui apresentadas, objetiva-se salientar no âmbito de cada caso particular, um panorama geral, com o propósito introdutório e, em seguida focalizar as iniciativas paradiplomáticas.

a) Áustria

Conforme observa Kiefer, as relações internacionais dos *länders* complementam a política externa austríaca, que nem sempre cobre todas as competências ou interesses das unidades constituintes austríacas. Devido a longa tradição e identidade dos ex-ducados ou dos principados no Império Austro-Húngaro, os *länders* sempre praticaram a cooperação transfronteiriça.⁵⁵³ Entre 1980 e 1990, Pelinka afirma que os *länders* começaram a questionar o monopólio da política externa exercido pelo governo central. Em 1976, uma decisão conjunta tomada pelas províncias decidiu, que os *länders*, em temas concernentes à esfera regional de jurisdição passariam a ter a possibilidade de assinar tratados com países vizinhos, mediante aprovação do governo federal.⁵⁵⁴

O protagonismo internacional dos *länders*⁵⁵⁵ desenvolve-se a partir de diversas vertentes de atuação, que conjuntamente demonstram a influência exercida a partir da esfera regional de governo: acordos de

⁵⁵³ KIEFER, Andreas. Republic of Austria. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 1990. p. 67 (A global dialogue on Federalism). Desde a constituição imperial de 1867, a condução das relações internacionais manteve-se dentro da jurisdição exclusiva da autoridade central, contribuindo para um baixo grau de autonomia dos *länders*. De acordo com a Constituição Federal da Austria, os poderes que não são explicitamente atribuídos à federação pertencem às províncias. In: PELINKA, Anton. Austria. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations: The role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990. p.124-125.

⁵⁵⁴ PELINKA, op.cit., 125-126.

⁵⁵⁵ A Áustria é composta por nove *länders* austríacos, assim intitulados: Burgenland, Carinthia, Lower Austria, Upper Austria, Salzburg, Styria, Tyrol, Vorarlberg e Vienna. In: KIEFER, op.cit., p.66.

cooperação bilaterais e multilaterais no contexto da UE, que estendem-se à representação permanente da Áustria em Bruxelas; nas delegações austríacas, no âmbito das conferências ministeriais e instituições do Conselho da Europa (COE) e no Congresso das Autoridades Locais e Regionais da Europa (CLRAE); nas negociações que acontecem no interior das OIGs; na fase preparatória da negociação dos acordos internacionais; representação em fóruns internacionais; desenvolvimento e implementação de iniciativas e projetos conjuntos; comunicação de posicionamentos no cenário internacional; visitas ao exterior; participação em redes, associações e organizações interregionais; estabelecimento de escritórios de representação no exterior; acordos de irmanamento; representação nas delegações austríacas.

A atividade paradiplomática das províncias austríacas, segundo Pelinka, baseia-se em duas frentes principais de atuação: a) protagonismo no processo que fomenta o regionalismo europeu transfronteiriço, conduzido, entre outros, por meio dos grupos de trabalho regionais compostos por várias unidades não-centrais de Estados vizinhos, com as quais os *länders* austríacos se juntaram para cooperar, a exemplo do grupo Arge Alp; b) envolvimento direto e indireto dos *länders* no cenário internacional, em função da motivação gerada pelos interesses das minorias étnicas localizadas nas províncias austríacas contíguas com a Itália, que impulsionou o denominado *South Tyrol Problem*.⁵⁵⁶

No âmbito do regionalismo europeu, a cooperação transfronteiriça desenvolvida na esfera do Arge Alp⁵⁵⁷, fundado em 1972, em Tyrol, conta com a participação direta dos *länders* austríacos, tornando-se uma instituição transfronteiriça bastante ativa.⁵⁵⁸ Pelinka destaca a influência desses *länders* na política externa do governo central, diante das importantes consequências geradas a partir da participação conjunta e cooperativa exercida pelo grupo transfronteiriço Arge Alp:⁵⁵⁹ introduziu,

⁵⁵⁶ PELINKA, op.cit., p.125-126.

⁵⁵⁷ Este grupo de trabalho transfronteiriço congrega os seguintes governos não-centrais: os *länders* austríacos de Salzburg, Tyrol e Vorarlberg, a região italiana de Lombardy e as províncias italianas de Trentino e Bolzano ou Tyrol do Sul, os cantões suíços de Graubünden (Grisons), St. Gallen (Saint Gall), e Tirano (Tessin) e a Corte Alpina do *länder* alemão de Bavaria. In: Ibidem, p.128.

⁵⁵⁸ Ibidem, p. 129. Quando esse grupo formou-se, a agenda de trabalho incluía as seguintes atividades: encontros e reuniões regulares de representantes dos governos não-centrais da região; elaboração de recomendações conjuntas aos governos não-centrais e parlamentos da região transfronteiriça; e reuniões preparatórias para os posteriores encontros dos representantes governamentais. In: Idem.

⁵⁵⁹ Ibidem, p.130.

inicialmente, no próprio Estado austríaco uma orientação regional européia, a despeito da formal ausência da Áustria no processo de integração verificado até 1995, a fim de criar esforços de integração na Europa ocidental; serviu tanto aos interesses comuns do *länder* de Tyrol na Áustria quanto os da província italiana de Tyrol do Sul, também conhecida como Bolzano, fazendo com que essa fronteira, que divide a região histórica de Tyrol, estivesse aberta para a cooperação transfronteiriça. O caso do Arge Alp pode ser visto como modelo para outras possíveis intervenções regionais na formulação da política externa austríaca, manifestando-se como complementar, paralela, e não em competição e conflito com a política exterior do governo central.⁵⁶⁰

Relacionada com o último caso, Pelinka observa que ainda deve ser ressaltada a ligação entre a projeção internacional dos *länders* austríacos com o tema da fragmentação étnica. O caso do *South Tyrol Problem*⁵⁶¹ (Problema da Tyrol do Sul) é ilustrativo, de como o citado tema poder exercer influência indireta e informal no processo de formulação da política externa austríaca. A partir de 1946, portanto, as delegações austríacas nas conferências internacionais contaram com a participação de representantes dos governos provinciais de Tyrol quando a questão do *South Tyrol Problem* apresentava-se na pauta de trabalho.⁵⁶²

⁵⁶⁰ Ibidem, p.130-131.

⁵⁶¹ Depois da Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Paz de Saint-Germain, de 1919, dividiu a província histórica de Tyrol entre a Áustria e a Itália, contribuindo respectivamente para a criação das províncias de Tyrol do Norte (austríaca) e Tyrol do Sul (italiana). O fato de Tyrol ter sido dividida em favor dos italianos, violou o direito de auto-determinação da população alemã residente no Tyrol do Sul, contribuindo, assim, para o surgimento do conhecido *South Tyrol Problem*. In: Ibidem, p.132.

⁵⁶² Ibidem, p.132-133. Em 1960, a Austria levou essa questão para a ONU, apoiada por uma delegação que incluía tanto representantes do governo central da Áustria quanto governantes provinciais de Tyrol. Enquanto as negociações diretas envolveram primeiramente Roma e Viena, representantes do *länder* de Tyrol (Áustria) e de Tyrol do Sul (Itália), desempenharam papéis secundários e indiretos. A função dos governos não-centrais nesse caso foi fundamental, visto que as posições oficiais do governo federal da Áustria foram coordenadas com os interesses e objetivos dos governos de Tyrol e de Tyrol do Sul. Em 1969, uma solução foi finalmente encontrada para este impasse. A aprovação pelo governo provincial de Tyrol do Sul mediante consentimento preliminar foi fundamental para fazer avançar uma negociação e, em 1969, a convenção do partido *South Tyrolian People's Party*, que representava aproximadamente noventa por cento dos votantes alemães, decidiu em favor do acordo, contribuindo para a assinatura conjunta da Áustria e da Itália. O consentimento tanto da Tyrol austríaca e da população alemã

Pelinka conclui que os casos precedentes e as respectivas análises demonstraram como as províncias podem afetar a política externa nacional a partir de baixo, ou desenvolver relações transfronteiriças no nível não-central de governo, conformando duas diferentes iniciativas:⁵⁶³ a *symbolic foreign policy* (política externa simbólica) – as divisões executiva e legislativa do governo dos *länders* estabelecem contatos transsoberanos com seus pares em Estado vizinhos, entretanto tais atividades não exercem impacto direto na política externa, influenciando o ambiente político prevaiente das relações internacionais; e, enquanto que a *subnational inputs into foreign policy* (interferências subnacionais na política externa) – referem-se a pressões domésticas dirigidas ao governo central, que influenciam a condução da política externa nacional. Esta situação pode resultar em uma participação ativa e complementar dos governos provinciais em modelar a política externa.

Além da participação no regionalismo europeu transfronteiriço, Kiefer afirma que os *länders* envolvem-se com as regiões vizinhas por meio de acordos de cooperação bilaterais⁵⁶⁴ e multilaterais. Outras iniciativas

residente na Tyrol do Sul assegurou que Viena e Roma assinassem o tratado. A fim de garantir que o governo de Viena mantivesse coerência com as relações mantidas com Roma, os governos provinciais da Tyrol austríaca e da Tyrol do Sul italiana agiram indiretamente, por meio do *lobbying*, nas reuniões regulares que aconteceram com o chanceler austríaco. Depois que a província italiana de Tyrol do Sul alcançou um *status* autônomo, o *länder* austríaco de Tyrol promoveu seus interesses por meio do estabelecimento de contatos trans-soberanos. Dois exemplos podem ser destacados: primeiro, as sessões conjuntas realizadas entre os parlamentos de Tyrol e de Tyrol do Sul e, segundo, a implementação do *Accordino*, um mini acordo fundamentado nas necessidades especificamente econômicas das províncias. Uma vez por ano, uma sessão conjunta entre os dois Parlamentos tinha como objetivo promover apropriada cooperação transfronteiriça. Os dois Parlamentos estabeleceram, neste sentido, a *Join Standing Commission* (Comissão Permanente Conjunta), institucionalizando a cooperação transfronteiriça. In: Ibidem, p.132-134.

⁵⁶³ Ibidem, p.138-139.

⁵⁶⁴ A cooperação bilateral dos *länders* ocorre com outras regiões e países, que não necessariamente são vizinhos, mas que, do contrário, podem estar localizados muito distantemente da Áustria. Entre esses acordos, podem ser citados os seguintes: Salzburg e a República da Eslovênia (Declaração Conjunta do Governador e do Ministro-Presidente da Eslovênia, 1992); Salzburg e a província chinesa de Hainan (Acordo de Cooperação, 1992); Upper Austria e a Província de Western Cape na África do Sul (Acordo, 1995); Upper Austria e Israel (Memorando de Entendimento, 2004) e, projetos de cooperação do *länder* de Styria com 35 países. Devem ainda ser mencionados os acordos de cooperação entre os *länders* e os governos não-centrais da Rússia. In: KIEFER, op.cit., p.77-78.

ainda devem ser mencionadas e que demonstram o amplo escopo de abertura do protagonismo internacional dos *länders*:

- a) a participação na UE – formulação e implementação das políticas da UE⁵⁶⁵, incluindo a preparação de posicionamentos para projetos de competência dos *länders*;⁵⁶⁶ a participação nos procedimentos da Corte Européia⁵⁶⁷, do Comitê de Regiões (COR)⁵⁶⁸ e do COE;⁵⁶⁹ juntamente com as autoridades locais, apontam representantes para o CLRAE⁵⁷⁰; atuação em associações e redes regionais;⁵⁷¹ participação das delegações austríacas na UE⁵⁷², nas reuniões preparatórias interministeriais⁵⁷³ e, raramente no Conselho de Ministros, pois a Federação da Áustria geralmente insere os posicionamentos dos *länders* na posição oficial da Áustria. Em temas relacionados à jurisdição dos *länders*, a Federação pode transferir a participação da formação de um posicionamento na UE para um representante nomeado pelo *länder*; participação na Representação Permanente da Áustria junto a UE em Bruxelas;⁵⁷⁴
- b) a participação na negociação de acordos internacionais – os *länders* exercem muita influência na fase preparatória que modela a posição austríaca na negociação de acordos internacionais, por meio da nomeação de representantes políticos e funcionários públicos que ficam incumbidos de desenvolver ordens e instruções para a negociação antes dos encontros,

⁵⁶⁵ KIEFER, op.cit., p.69-70.

⁵⁶⁶ Ibidem, p.70.

⁵⁶⁷ Ibidem, p.72.

⁵⁶⁸ Ibidem, p.81-82

⁵⁶⁹ O COE foi a primeira instituição européia a estabelecer estrutura institucional voltada a questões relacionadas às regiões e autoridades locais, iniciando suas atividades em 1952, por meio de Comitê Parlamentar para Questões Locais e Regionais, seguido por um comitê para as relações locais, estabelecido em 1954. In: Ibidem, p.83.

⁵⁷⁰ O estabelecimento do CLRAE, como órgão consultivo do Conselho da Europa, em 1994, marcou o momento de ruptura. Diretamente eleitos, os membros políticos representam as 200.000 autoridades locais e regionais dos Estados-membros do Conselho da Europa. Os *länders* austríacos são representados por 3 membros e 3 membros substitutos. Em 2007, eles representaram Tyrol, Lower Áustria, Vienna e Carinthia, Upper Austria e Salzburg. In: Idem.

⁵⁷¹ In: Ibidem, p.66. A atuação em associações e redes regionais desenvolve-se, atualmente, mediante o envolvimento em instituições regionais da UE e do COE, mais especificamente o COR e o CLRAE, ambos estabelecidos em 1944. In: Idem.

⁵⁷² Ibidem, p.81.

⁵⁷³ Ibidem, p.80.

⁵⁷⁴ Ibidem, p.81.

disponibilizar documentos e informações pertinentes para os encontros de negociação e apresentar relatórios após as atividades;

c) a representação nas delegações austríacas nas OIGs e em importantes fóruns internacionais – a exemplo das agências da ONU, por intermédio das suas próprias estratégias para implementar internamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e demais instituições que lidam com questões de relevância para os *länders*;⁵⁷⁵

d) a participação e implementação de iniciativas e projetos conjuntos no exterior, entre os quais a *The Austrian School* e o Colegio de Viena, na cidade da Guatemala, institutos e livrarias austríacas, projetos de desenvolvimento em países da Ásia, África e América do Sul e projetos de ajuda humanitária, a exemplo da contribuição em relação aos efeitos do Tsunami, que atingiu o Oceano Índico em 2004;⁵⁷⁶

e) o estabelecimento de visitas ao exterior;⁵⁷⁷

f) a participação em associações e redes regionais desde 1980;⁵⁷⁸

g) a representação no exterior – juntamente com a Câmara de Comércio, a cidade e o *länder* de Viena implementaram a Agência de Negócios de Vienna, que mantém escritórios de representação para a promoção do comércio e do turismo em Bruxelas, Hong Kong e Tokyo;⁵⁷⁹

h) o estabelecimento de acordos de irmanamento – entre 1998 e 2002, os *länders* concluíram aproximadamente 160 acordos de irmanamento, com regiões e cidades da República Tcheca, Hungria, Eslováquia e Eslovênia;⁵⁸⁰

i) influência na política externa austríaca – em 2000, tal política foi confrontada por condições extremamente difíceis e incomuns, provenientes das sanções bilaterais impostas pelos então 14 Estados-membros da UE.⁵⁸¹

⁵⁷⁵ Ibidem, p.74. Cabe mencionar a Carta da Organização Mundial da Saúde sobre Transporte, Meio-Ambiente e Saúde e o Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente. In: Idem.

⁵⁷⁶ Ibidem, p.75.

⁵⁷⁷ De 2000 a 2005, os representantes dos *länders* conduziram 273 visitas oficiais à 49 países. A maioria dessas visitas (180) foram para 18 países da UE, sem contar as atividades institucionais no âmbito do COR, encontros de plenários e de comitês em Bruxelas e as atividades do CLRAE. In: Ibidem, p.77.

⁵⁷⁸ Ibidem, p.79.

⁵⁷⁹ Ibidem, p.78-79.

⁵⁸⁰ Idem.

⁵⁸¹ Essas sanções objetivaram acabar com a formação de um governo federal composto por ministros do partido democrata cristão, *Österreichische Volkspartei* (ÖVP) e do partido populista de direita, *Freiheitliche Partei Österreichs*, depois das eleições de 3 de outubro de 1999. In: Ibidem, p.83.

Os *lânders* apoiaram esforços do governo federal por meio da sua própria contribuição em nível regional;⁵⁸²

j) a adoção de posicionamentos e resoluções – desde 1985, as cidades, os *lânders* e o governo federal austríaco se opuseram à decisão tomada em 1975, pelos ministros-presidentes dos *lânders* alemães, de construir um projeto de reprocessamento nuclear na Bavaria oriental. Eles emitiram resoluções contra esse projeto e se fizeram presentes junto as representações alemãs, argumentando que a segurança dos cidadãos não estava garantida.⁵⁸³ Nas negociações do *General Agreement on Trade and Services* (GATS), os *lânders* adotaram diversas resoluções que procuraram isentar o GATS da abertura dos mercados para serviços de interesse geral, geralmente oferecidos pelas unidades constituintes, como água, saúde, educação, transporte urbano e serviços sociais. Os *lânders* também introduziram estas posições nas deliberações do COR e nas redes das autoridades regionais e locais européias.⁵⁸⁴

b) Suíça

Apesar das relações internacionais serem tradicionalmente questão de competência exclusiva dos governos centrais, Daniel Thürer e Malcom McLaren afirmam que o interesse dos cantões suíços e a abertura para participarem no cenário internacional são reconhecidos pela Consituição Federal Suíça. Neste âmbito, as relações entre a Confederação e os cantões favorecem o protagonismo internacional dos últimos, não restringindo-o unicamente ao Departamento Federal das Relações Exteriores da Suíça. O poder dos cantões de participação nas relações internacionais portanto pode ser considerado um dos mais amplos entre os governos não-centrais. Não somente as relações coperativas com o governo central criam condições propícias à atuação internacional dos cantões, mas também à integração européia, cujo arranjo institucional tem modelado as relações entre a Confederação, os cantões, e as municipalidades, contribuindo com a modificação das estruturas existentes e com a criação de novos aparatos.⁵⁸⁵

⁵⁸² Ibidem, p.84. Para tanto, os parlamentos regionais de Carinthia, Styria, Tyrol, Salzburg, Vorarlberg e Upper Austria adotaram resoluções, demandando que seus respectivos *lânders* trabalhassem ativamente para o levantamento do que descreveram como sanções impostas de maneira injustificada e nada democráticas.

In: Idem.

⁵⁸³ Ibidem, p.76.

⁵⁸⁴ Ibidem, p.71.

⁵⁸⁵ Daniel thürer e malcom Mc laren p.275-278.

Thürer e McLaren observam que, em comum acordo, os cantões suíços começaram a exercer seus direitos na Confederação de forma mais ativa, convictos de que são detentores de poderes e identidades próprias. Assim sendo, passaram a demandar o seu papel na política externa, particularmente com uma participação mais sistematizada nas Relações Internacionais da Suíça.⁵⁸⁶ Em geral, desenvolvem notável protagonismo internacional mediante contatos diretos e indiretos: participam diretamente das OIGs e servem como consulta antes das negociações dos Estados e demais atores internacionais, a exemplo das OIGs; assinam tratados e concluem acordos internacionais; participam em conferências e comissões; desenvolvem iniciativas de cooperação transfronteiriça juntamente com a Confederação e as municipalidades; atuam nas instituições da UE como participantes; integram grupos de coordenação regional e como representantes em comissões e agências federais transfronteiriças.

Segundo Wildhaber, os contatos diretos dos cantões com autoridades administrativas e judiciais dos Estados estrangeiros, em concordância com o art. 10, seção 2, da Constituição, desenvolvem-se em diferentes localizações geográficas, níveis e formas. É possível distinguir entre diversos tipos de contatos: institucionalizados *ad hoc* e independentes; encontros que acontecem na esfera de órgãos ou instituições federais com a participação cantonal; relacionados a temas específicos: poluição, meio-ambiente, planejamento, zoneamento e rodovias, escolas e contatos regionais; multilaterais e bilaterais e, com o objetivo de coordenação, cooperação, implementação e planejamento.⁵⁸⁷

Thürer e McLaren apontam, que os cantões de Basel-City e Zurich são ilustrativos, de experiências bem-sucedidas, de atuação internacional não-central nas relações internacionais. O cantão de Basel-City, por exemplo, coopera com seus vizinhos em várias instituições transfronteiriças. Já, o cantão de Zurich é particularmente ativo no contexto das relações comerciais internacionais. A cooperação transfronteiriça desse cantão é desenvolvida como um meio para promover a área e torná-la mais atrativa para os negócios e a realização de projetos com regiões vizinhas (destaca-se a cooperação de Zurich com Baden-Württemberg, no âmbito da organização de conferências conjuntas anuais para as iniciativas tanto da Alemanha quanto da Suíça.) A cooperação com outras regiões é projetada

⁵⁸⁶ THÜRER, Daniel; MACLAREN, Malcolm. Swiss Confederation. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-queen's University Press, 2009, p. 274. (A global dialogue on Federalism).

⁵⁸⁷ Ibidem, p.266

para ampliar perspectivas, construir contatos e abrir oportunidades para os negócios locais.⁵⁸⁸

Com o propósito de expor uma divisão mais completa e ao mesmo tempo específica em relação a atuação internacional dos cantões e de tentar organizá-las de maneira a serem sistematizadas, uma distinção poderá ser realizada entre as categorias que se seguem:

- a) a participação na etapa de consulta nas negociações com as OIGs – os cantões desempenham um papel indireto de consulta junto a outros atores internacionais. A Confederação Suíça consulta os cantões antes e durante as negociações com as OIGs, ou com os Estados quando os cantões são afetados ou por sua própria iniciativa.⁵⁸⁹ A inclusão dos representantes dos cantões na delegação federal no âmbito das negociações internacionais é mais efetiva do que mera consulta;⁵⁹⁰
- b) a participação na etapa de consulta antes da posição federal ser estabelecida ou antes da ratificação dos tratados – nos procedimentos relacionados a Comissão Européia e da Corte de Direitos Humanos, uma cooperação harmoniosa entre a Federação e os cantões é realizada. Em outros comitês, há uma cooperação muito próxima entre o governo federal e os cantões, ou até mesmo uma representação direta dos cantões em Strasburg;⁵⁹¹
- c) a participação na conclusão de tratados – a Confederação e os cantões dependem um do outro para a formulação, aprovação e implementação dos tratados com a UE ou com outros países, tornando-se possível, então, um federalismo cooperativo. Os acordos bilaterais na Suíça podem ser de dois tipos. Os bilaterais I, por um lado, oportunizam a representação dos cantões nas negociações das delegações desde o início. Os bilaterais II, por outro, indicam que os cantões seguem de perto as negociações em Berne e Bruxelas e engajam-se em consultas sobre eles por meio do *Conference of Cantonal Bodies* (CdC);⁵⁹²

⁵⁸⁸ Ibidem, p.286-287.

⁵⁸⁹ Ibidem, p.278-279.

⁵⁹⁰ WILDHABER, Luzius. Switzerland. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 263.

⁵⁹¹ Idem.

⁵⁹² THÜRER; MCLAREN, op.cit., p.279.

- d) a participação em conferências e comissões nacionais⁵⁹³ – as atividades dos cantões são coordenadas junto com a Suíça em conferências, entre as quais, destaca-se a CdC, estabelecida em 1993, com o propósito de desenvolver posições comuns e apresentá-las à Confederação, especialmente no que compete à política da UE;⁵⁹⁴
- e) a participação em conferências e comissões transfronteiriças – os cantões de St. Galle, Thurgau e Schaffhausen, os *länder* alemães de Baden-Württemberg e da Bavária e o *länder* austríaco de Vorarlberg participaram das reuniões anuais da Conferência Política do Lago Constance, fundada em dezembro de 1978. O mesmo grupo participou juntamente com o governo federal da Suíça na Conferência Internacional do Lago Constance e em conjunto com o governo federal e com o cantão de Graubünden, na Comissão Internacional Permanente para a Proteção das Águas do Lago Constance;⁵⁹⁵
- f) as redes regionais e cooperação transfronteiriça – as preocupações funcionais explicam o crescente número e abrangência das atividades externas das municipalidades suíças. A natureza transfronteiriça dos desafios públicos contemporâneos favorece a cooperação e a criação de densas redes entre a Suíça e outros países. As cidades e comunas suíças, neste sentido, têm procurado desenvolver iniciativas no nível administrativo dos desafios locais: transporte público, sistema de esgoto, entre outros;⁵⁹⁶
- g) a participação na UE – os cantões participam das instituições européias, especialmente na Assembleia das Regiões Européias (AER), entretanto suas atividades externas concentram-se em temas transobranos;⁵⁹⁷
- h) a conclusão de acordos internacionais – em termos absolutos são poucos os acordos concluídos pelos cantões, restringindo-se aqueles concluídos com jurisdições vizinhas;⁵⁹⁸
- i) a participação em grupos de coordenação regional – em 1970, os cantões de Basle-City e Basle-Country criaram um grupo internacional semi-oficial e permanente de coordenação dentro da região Regio (antes Regio Basiliensis), que inclui membros pertencentes ao governo, indústria,

⁵⁹³ Destacam-se três mecanismos, desenvolvidos para assegurar uma cooperação efetiva entre a Confederação e os cantões: o *Confederatin-Canton Contact Body*, o *Coordination Commission* e, a CdC. In: Ibidem, p.278.

⁵⁹⁴ Ibidem, p.280.

⁵⁹⁵ WILDHABER, op.cit., p.268.

⁵⁹⁶ THÜRER; MCLAREN, op.cit., p.281.

⁵⁹⁷ Ibidem, p.284.

⁵⁹⁸ Idem.

e a comunidade científica. Esse grupo de coordenação é baseado na discussão dos problemas envolvendo a região ao redor da *Town of Basle*, incluindo os territórios da Alemanha e França;⁵⁹⁹

j) a representação em comissões governamentais transfronteiriças – as comissões governamentais conjuntas intercambiam informações e fazem recomendações as suas respectivas autoridades nacionais. Duas categorias de comissões existem: as comissões consultivas, baseadas em acordos internacionais e que lidam com tópicos regionais e relações entre vizinhos na região fronteiriça, entretanto, sem poder de decisão. E, as comissões especiais, baseadas em tratados bilaterais, versando em questões específicas, delimitadas, como os intercâmbios culturais e parcerias para o transporte público. Elas reúnem-se quando requerido. Aproximadamente, quarenta dessas comissões existem atualmente.⁶⁰⁰

No âmbito das agências transfronteiriças, por sua vez, os cantões desenvolvem projetos conjuntos e conduzem um diálogo regular com as autoridades territoriais dos Estados vizinhos. As preocupações principais referem-se a temas, aos quais os cantões são totalmente ou parcialmente responsáveis (transporte, meio-ambiente, infra-estrutura). A Conferência Internacional do Lago Constance é particularmente importante no que refere-se ao tema do desenvolvimento sustentável.⁶⁰¹

c) Alemanha

O envolvimento dos *länders*⁶⁰² alemães nas relações internacionais deve-se, entre outros fatores⁶⁰³, a posição geográfica da Alemanha,

⁵⁹⁹ WILDHABER, op.cit., p.267.

⁶⁰⁰ THÜRER; MCLAREN, op.cit., p.285

⁶⁰¹ THÜRER; MCLAREN, op.cit., p.285.

⁶⁰² Existem dezesseis *länders* na Alemanha e, entre os quais, três cidades-estados: Berlim, Hamburgo e Bremen. Os *länders* diferem em tamanho, população e no desempenho econômico. In: HRBEK, Rudolf. Federal Republic of Germany. Federal Republic of Germany. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-queen's University Press, 2009, p.143. (A global dialogue on Federalism).

⁶⁰³ A inserção internacional dos *länders* é motivada por objetivos compartilhados com suas partes nos demais sistemas federais: desenvolver as relações econômicas e responder às demandas dos mercados exteriores; estabelecer intercâmbios culturais juntamente com o governo federal; desenvolver a ajuda internacional; e, estabelecer contatos transfronteiriços, principalmente devido a proximidade geográfica com os outros países. In: MICHELMANN, Hans J. The Federal Republic of Germany. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis

localizada no centro da Europa e a localização dos próprios *länders*, sendo que a maioria faz fronteira com Estados europeus. A Alemanha mantém laços internacionais econômicos e culturais muito estreitos e intensos com outros países. Como resultado das condições favoráveis, os *länders* participam ativamente em alguns aspectos das relações internacionais, particularmente das relações entre a Alemanha e a UE. Assim sendo, algumas áreas políticas da UE ficam delimitadas à competência exclusiva dos *länders* ou afetam seus interesses próprios, por isso, tanto a Federação quanto os governos não-centrais regionais envolvem-se conjuntamente nas relações internacionais.⁶⁰⁴

Os *länders* alemães são atores internacionais de considerável protagonismo e desenvolvem atuação bastante ativa em diversas áreas, mediante um notável grau de autonomia interna e externa, que contribuiu para o desenvolvimento de relações indiretas e diretas com os demais atores internacionais. Apesar de não conduzirem uma política externa no sentido tradicional do termo, são considerados atores, até mesmo devido às condições favoráveis do aprofundamento da integração européia, – tanto que os Embaixadores da Alemanha visitam todos os *premiers* dos *länders* –, a fim de estabelecerem um contato preliminar, o que indica a notável posição constitucional que ocupam e, também, contribui para fortalecerem-se como atores das relações internacionais.⁶⁰⁵ São portadores de recursos institucionais que possibilitam e fomentam a inserção internacional, a exemplo da implementação de mecanismos de cooperação intergovernamental⁶⁰⁶, estruturas de coordenação das relações internacionais⁶⁰⁷ e de consideráveis recursos financeiros, devido a significativa condição econômica que mantêm.

Não existe um modelo altamente institucionalizado para as relações internacionais dos *länders*, antes são conduzidas *ad hoc*, como resposta a

(Ed.). **Federalism and international relations**: The role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 213.

⁶⁰⁴ HRBEK, op.cit., p.142.

⁶⁰⁵ HRBEK, op.cit., p.157.

⁶⁰⁶ Ibidem, p.151-152.

⁶⁰⁷ O departamento engajado nas relações internacionais da Bavária, por exemplo, é o *State Chancellery*, que concentra-se na coordenação das atividades internacionais juntamente com todos os outros departamentos da administração governamental. Entretanto, em âmbito geral, as áreas de comércio internacional, cultura internacional e políticas para a educação e turismo são vistas como áreas separadas, administradas por instituições específicas. In: CRIEKEMANS, op.cit; 2010, p.40-41;

situações e interesses específicos.⁶⁰⁸ Entre as atividades que compõem a atuação internacional dos *länders*, pode-se destacar: implementação de representações no exterior, a exemplo da importância das representações nas áreas econômica e comercial e das localizadas em Bruxelas, que atuam como *lobbying* a fim de influenciar o processo de tomada de decisão da UE; implementação de tratados, acordos de cooperação, memorandos, protocolos; estabelecimento de declarações políticas; desenvolvimento da política e cooperação regional transfronteiriça; visitas e viagens; desenvolvimento do *marketing* internacional; participação indireta na política externa alemã por meio do *Bundesrat*; estabelecimento de contatos diretos com Estados estrangeiros; influência no momento de constituição da CE; participação nas instituições da CE; participação em OIGs por intermédio da delegação alemã; participação em associações de governos não-centrais europeus; desenvolvimento de relações bilaterais com países como a França, entre outros.

Com o propósito de apresentar o panorama complexo, das práticas internacionais que compõem a experiência dos *länders* alemães, a seguir são elencadas diversas práticas que contribuem para demonstrar o representativo papel por eles desempenhado:

- a) o estabelecimento de representações no exterior – na área da paradiplomacia econômica, muitos *länders* passaram a estabelecer escritórios de representação em Estados estrangeiros, que os possibilitaram manter uma representação direta, como os escritórios e as delegações nos estados norte-americanos e províncias canadenses;⁶⁰⁹
- b) os projetos na área de cooperação interregional transfronteiriça – os *länders* participam ativamente nos numerosos arranjos de cooperação transfronteiriça. O governo federal não é envolvido nessas atividades e, portanto, os citados *länders* desfrutaram de uma considerável amplitude para estabelecer e desenvolver mais profundamente relações informais de

⁶⁰⁸ HRBEK, op.cit., p.157

⁶⁰⁹ MICHELMANN, op.cit; 1990, p.235. Dois dos *länders* mais ativos na economia e comércio internacional, o Baden-Württemberg e a Bavária, começaram a estabelecer escritórios de representação com objetivos econômicos fora da Europa. In: Ibidem, p.241. Na década de 90, Michelmann observou que o Baden-Württemberg abriu escritórios no Japão e na China, o Rhineland-Palatinate abriu escritórios em Houston, Texas e em Yokohama, Japão, para auxiliar na atividade de exportação de empresas de médio-porte e atrair investimentos dos EUA e do Japão para o mencionado *länder*. In: Ibidem, p.235.

cooperação. Há muitos arranjos desse tipo e organizados tanto bilateralmente quanto multilateralmente;⁶¹⁰

c) o engajamento por parte dos *premiers* ou ministros econômicos dos *länders* nas atividades de *marketing* no mercado global⁶¹¹ – os *länders* maiores e mais poderosos economicamente são muito ativos nessa área, em consonância com a emergência de um mercado global em expansão. Quando os *premiers* visitam outros continentes e países, suas delegações são compostas de representantes das maiores empresas de exportação e essas visitas têm o caráter de serem promocionais, de divulgarem a imagem do *länder* internacionalmente;⁶¹²

d) o estabelecimento de viagens internacionais – os representantes dos *länders*, que detêm significativos recursos na área de desenvolvimento econômico, acompanham os chanceleres ou ministros em visitas de Estado ou estabelecem viagens próprias;⁶¹³

e) a participação indireta na política externa alemã e da UE por meio do *Bundesrat* – a influência exercida pelos *länders* na câmara alta é correspondente à atribuição conferida pela Constituição Federal da Alemanha: “o *länder* deve participar, por meio do *Bundesrat*, na legislação e administração da federação e das questões concernentes à União

⁶¹⁰ HRBEK, op.cit., p.160-161. A Bavária, a título de ilustração, tem desenvolvido programas para fomentar a cooperação transfronteiriça nas regiões dos Alpes, no Donau e na área de Bodensee. In: CRIEKEMANS, op.cit; 2010, p.51. Alguns projetos datam de 1960 e 1970 e, por isso, estão bem avançados, como o Upper-Rhine-Valley, um projeto de cooperação que inclui os cantões suíços, o *länder* alemão de Baden-Württemberg e as regiões francesas. Com o fim da Guerra Fria e nos anos que se seguiram à década de 90, um projeto mais recente foi desenvolvido, o *Baltic Sea Cooperation*, cujos membros são os *länders* alemães costeiros, metrópoles e territórios localizados em países na área ao redor do Mar Báltico: Suécia, Finlândia, Lituânia, Letônia, Estônia e a Polônia. Na administração de recursos comuns, como rios e lagos, especialmente o Reno e o Lago Constance, desenvolveu-se a cooperação e a coordenação em questões como a ecologia. Destaca-se, ainda, o programa da UE, INTERREG, com o objetivo de encorajar e apoiar a cooperação transfronteiriça. In: HRBEK, op.cit., p.145.

⁶¹¹ Ibidem, p.146.

⁶¹² Ibidem, p.161.

⁶¹³ Ibidem, p.146. Os *länders*, por sua vez, desenvolvem iniciativas próprias nesse sentido. Na ocasião das viagens e dos *länders* em direção a Estados estrangeiros, comandam extensas delegações, que incluem representantes de empresas e outras organizações privadas localizadas no interior dos mesmos *länders*. Durante a preparação dessas viagens, os oficiais dos *länders* entram em contato com suas partes no exterior. Ibidem, p.159.

Européia.”⁶¹⁴ Esse órgão representa o grau considerável de envolvimento dos *länders*, de maneira legítima e indireta nas relações internacionais;⁶¹⁵

f) a participação na UE – na fase inicial de constituição da UE, quando ainda intitulava-se CE, o envolvimento dos *länders*, inicialmente, foi concretizado mediante o estabelecimento de escritórios de representação em Bruxelas, junto a UE. Os *länders*, a partir de então, começaram a adotar uma postura de exigir maior participação no processo de tomada de decisão por intermédio da instalação de representações no exterior. Em 1987, metade dos *länders* mantinha escritórios de representação em Bruxelas, a fim de coletar informações necessárias para conhecer mais efetivamente as questões relacionadas à CE e, fazer *lobbying* informalmente nas instituições européias.⁶¹⁶

g) a participação em OIGs – os *länders* desempenham um papel ativo em temas específicos, que constituem pauta dos trabalhos das OIGs, o que demonstra estarem envolvidos mais intensamente no cenário internacional, especialmente em áreas relacionadas com a sua jurisdição exclusiva;⁶¹⁷

h) a participação nas relações bilaterais e multilaterais – quanto as bilaterais, os *länders* desempenham um papel ativo nas relações entre a Alemanha e a França, principalmente na área da cultura, pois o representante alemão nesta área, desde o início da cooperação foi sempre o *premier* do *länder*.⁶¹⁸ Devem ser mencionadas, ainda, as relações de cooperação bilaterais e multilaterais entre os *länders* e as regiões com as

⁶¹⁴ HRBEK, op.cit., p.148

⁶¹⁵ MICHELMANN, op.cit; 1990, p.212.

⁶¹⁶ Ibidem, p.228. Atualmente, as atividades mais autônomas dos *länders* são desempenhadas ainda no contexto do papel representativo, exercido no processo de tomada de decisão da UE, fundamentalmente na prática do *lobbying*, que possibilita aos *länders* serem reconhecidos como atores influentes em Bruxelas. Inicialmente eram escritórios de informação, mas atualmente são representações oficiais cujas funções são mais abrangentes e consistem em: coletar e repassar informações sobre todos os aspectos da UE, promover os interesses econômicos dos *länders* e auxiliar empresas e outras organizações no desenvolvimento de projetos, nos quais as instituições da UE desempenham alguma função. É válido reconhecer ainda, que os representantes dos *länders* receberam a oportunidade de participar dos comitês da Comissão Européia e do Conselho Europeu. In: Ibidem, p.227.

⁶¹⁷ HRBEK, op.cit., p.152. Destacam-se, neste contexto, a participação dos ministros dos *länders* na delegação alemã na *Organization for Security and Cooperation in Europe* (OCSE) e no FMI, assim como a inclusão dos *länders* na promoção do tema da linguagem, no âmbito da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). In: Idem.

⁶¹⁸ Idem.

quais a Alemanha não faz fronteira, entre elas cabe citar a rede *Four Motors*;⁶¹⁹

i) a participação no processo de ratificação dos tratados – os *länders* são envolvidos no processo de ratificação dos tratados e detêm os meios, mesmo que apenas indiretamente, de influenciar os resultados da política externa.⁶²⁰ Os tratados que os *länders* concluem com Estados estrangeiros, requerem a aprovação preliminar do governo federal;⁶²¹

j) a conclusão de declarações, memorandos e protocolos⁶²² – esses instrumentos não são vinculativos legalmente e não requerem a aprovação formal do governo federal. São assinados diretamente pelo *premier* ou por um ministro do *länder* em questão e, do lado apostro, por um representante tanto do Estado estrangeiro quanto de uma determinada região localizada em seu interior e versam sobre uma ampla variedade de temas.⁶²³ Nas viagens e visitas dos *länders* em direção a Estados estrangeiros, geralmente os representantes dos *länders* fazem declarações relacionadas com os temas de política externa e, durante a preparação dessas viagens, os oficiais dos *länders* entram em contato com suas partes no exterior;⁶²⁴

k) a conclusão de acordos bilaterais;⁶²⁵

⁶¹⁹ Ibidem, p.161.

⁶²⁰ MICHELMANN, op.cit; 2010, p.217.

⁶²¹ HRBEK, op.cit., p.158. Uma compilação dos tratados entre o período de 1949 e 1993 identifica as seguintes áreas de abrangência: cooperação administrativa em áreas de fronteira; cooperação na área de polícia; caça e pesca; distribuição da água; tráfego, construção de rodovias e manutenção de pontes e rodovias; proteção do meio-ambiente e conservação da natureza; ciência, educação e cultura; saúde. Mesmo diante da diversidade de áreas de cobertura, o número de tratados é baixo, totalizando somente 144 durante o período mencionado. In: Ibidem, p.157.

⁶²² Exemplos mais recentes referem-se a: declarações conjuntas dos governos da Bavária e do Quebec (maio de 2003), um memorando entre o Ministério da Educação de Hamburgo e sua parte chinesa In: ibidem, p.158. (setembro de 2002), um acordo de cooperação entre Rheinland-Pfalz e a República de Ruanda (maio de 2002) e, uma declaração conjunta sobre cooperação nas áreas de pesquisa e cultura de Sachsen-Anhalt e Israel (outubro de 1997). In: ibidem, p.158.

⁶²³ Idem. Entre os quais, podem ser mencionados: cooperação transfronteiriça e inter-regional; promoção do desenvolvimento econômico, comércio e turismo; cooperação na área de educação, pesquisa e cultura; e, ajuda para o desenvolvimento. In: Idem.

⁶²⁴ Ibidem, p.159.

⁶²⁵ CRIEKEMANS, op.cit; 2010, p.49. A Bavária, o *länder* mais ativo internacionalmente, tem concluído acordos bilaterais com governos não-centrais de diversos continentes: com Shandong (desde 1987), Quebec (desde 1989), Eastern

l) a participação nas redes implementadas no âmbito das associações européias das regiões – entre as quais cabe citar: a AER e de grupos mais ambiciosos, a exemplo da *Conferência de Presidentes das Regiões com Poderes Legislativos* (REGLEG), que agrupa as unidades constituintes, detentoras dos próprios poderes legislativos no âmbito de diferentes Estados europeus, *lânders* alemães e austríacos, regiões belgas, comunidades autônomas espanholas. Há, ainda que mencionar o COR, estabelecido pelo Tratado de Maastricht, um órgão que oferece acesso institucionalizado ao sistema de tomada de decisão da UE.⁶²⁶

d) Bélgica

A Bélgica pode ser considerado o país europeu com o protagonismo não-central mais desenvolvido. As comunidades e regiões belgas⁶²⁷ são consideravelmente autônomas e atores de destaque no cenário internacional. Bursens e Massart-Piérard observam, que as relações internacionais das unidades constituintes belgas desenvolveram-se em duas direções. A primeira, representa o momento inicial da atuação, que desde 1970 e, especialmente a partir de 1990, possibilitou a diversificação e crescimento dos parceiros. Atualmente, as regiões e comunidades belgas desenvolvem relações em todos os continentes e interagem diretamente com Estados soberanos e OIGs. A segunda, que aponta uma expansão significativa no escopo das relações internacionais, encobrendo áreas que antes eram administradas exclusivamente pelo governo federal, a exemplo das relações culturais internacionais, comércio internacional e meio-ambiente.⁶²⁸

Destaca Beaufays, que a capacidade das comunidades e regiões belgas de conduzirem relações internacionais, constitui um dos princípios

Cape e Gauteng (desde 1995), São Paulo (desde 1997), Califórnia (desde 1998) e Guangdong (desde 2004). In: Idem.

⁶²⁶ HRBEK, op.cit., p.160.

⁶²⁷ Em conformidade com os arts. 2 e 3 da Constituição do Reino da Bélgica, seis diferentes unidades constituintes compõem a estrutura federal belga: a Comunidade Francesa, a Comunidade de Flanders, a Comunidade Alemã, a Região da Wallonia, a Região de Flanders e a Região da Capital de Bruxelas. A Bélgica é, então, formada por uma estrutura federal dupla: as regiões, criadas por razões econômicas e as comunidades, criadas por razões mais culturais e linguísticas. In: BURSENS, Peter; MASSART-PIÉRARD, Françoise. *Kingdom of Belgium*. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-queen's University Press, 2009, p. 93. (A global dialogue on Federalism).

⁶²⁸ Ibidem, p.107.

que têm norteado sua atuação no cenário internacional.⁶²⁹ Quanto à capacidade constitucional de atuação internacional, em função da nova Constituição de 1970, as comunidades e regiões da Bélgica desfrutavam, já na década de 80, de um considerável grau de autonomia, incluindo a possibilidade de estabelecer contatos internacionais. A reforma constitucional promovida mediante a lei especial de 8 de agosto de 1980, particularmente no artigo 81, menciona que em assuntos sob a competência jurisdicional das comunidades, seus respectivos executivos, denominados de *premiers*, devem participar nas negociações internacionais, lidando com assuntos no âmbito da sua jurisdição.⁶³⁰

A atuação internacional das regiões e comunidades belgas, tornou-se uma realidade mais concreta diante da consolidação de relações favoráveis de coordenação entre o governo central e os governos não-centrais⁶³¹, bem como, da criação de organismos institucionalizados de coordenação das relações internacionais.⁶³² A Comunidade de Flanders e a Comunidade Francesa, neste sentido, estabeleceram seus próprios escritórios de relações internacionais.⁶³³ As relações internacionais de Flanders são dirigidas por um ministro e por uma estrutura administrativa própria, a *International Vlaanderen*, e por agências específicas. Contam, ainda, com centenas de funcionários trabalhando na área das Relações Internacionais e dispõem de consideráveis orçamentos.⁶³⁴

As comunidades e regiões da Bélgica têm atuado internacionalmente em função de diversos motivos⁶³⁵ mas, de modo geral, é

⁶²⁹ BEAUFAYS, Jean. Bicomunal Belgium and Its International Dimension. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities: trans-sovereignities contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988, p. 45-46.

⁶³⁰ Ibidem, p. 44-45.

⁶³¹ LEJEUNE, Yves. Belgium. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p.147-148. Ver: BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.99-101; 104.

⁶³² Para coordenar as relações internacionais das regiões, por exemplo, houve a implementação de estruturas administrativas conhecidas como *commissariats*. In: LEJEUNE, op.cit., p.150-15.

⁶³³ BEAUFAYS, op.cit., p.49.

⁶³⁴ BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.107.

⁶³⁵ Conforme coexistem comunidades e regiões com características diversas, os fatores que motivam a atividade internacional também são bastante variados, mas em geral, baseam-se no fortalecimento da identidade regional no exterior, relacionada diretamente com as características culturais, políticas e sociais.

observável que são impulsionadas a atuar além das fronteiras nacionais por razões culturais, sendo que mantêm laços estreitos com os países vizinhos, cujos habitantes falam a mesma língua. A Comunidade Francesa, neste contexto, concentra suas relações bilaterais e multilaterais na organização internacional, conhecida como *La Francophonie* e nos seus respectivos membros.⁶³⁶

Segundo Lejeune, a característica mais marcante de tais atividades é a diversidade de estratégias adotadas pelos atores,⁶³⁷ entre as quais cabe citar as mais recorrentes: negociação e implementação de acordos internacionais; participação em organizações multilaterais, especialmente aquelas dedicadas aos países francófonos; participação em conferências, fóruns e organizações intergovernamentais; estabelecimento de representações permanentes no exterior; condução de viagens e missões ao exterior. A seguir podem ser conferidas com maiores informações as atividades das comunidades e regiões belgas nas relações internacionais:

a) a participação nas negociações da Bélgica – os executivos regionais e das comunidades podem se associar, para influenciar nas negociações que versam com questões sob jurisdição doméstica, ou podem se agregar nas negociações dos acordos internacionais.⁶³⁸ Quando o ministro das Relações Exteriores prepara materiais por ocasião da negociação de tratados concernentes à jurisdição doméstica das regiões e comunidades, ele organiza reuniões de coordenação nas quais os representantes dos executivos são convidados a participar. Os Executivos também apresentam ao governo nacional suas apiniões, a respeito de questões relacionadas às instituições internacionais.⁶³⁹

Entretanto, cada caso é particular e necessita ser avaliado na sua especificidade. A região da Wallonia, a título de exemplo, começou a participar das relações internacionais para garantir o desenvolvimento econômico e tecnológico, mediante a promoção das exportações e a atração de investimento externo. A Comunidade de Flanders, por sua vez, dedica prioridade ao crescimento econômico regional e ao desenvolvimento científico e tecnológico. In: LEJEUNE, op.cit., p.149.

⁶³⁶ BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.94.

⁶³⁷ LEJEUNE, p.170.

⁶³⁸ Ibidem, p.162-163.

⁶³⁹ LEJEUNE, op.cit., p.163. Além de participarem junto a delegação belga em determinadas negociações bilaterais e multilaterais, que podem até envolver a conclusão de acordos internacionais, os executivos reúnem-se com o propósito de preparar instruções para o serviço diplomático, como a formulação das posições assumidas pela Bélgica e até mesmo a ratificação de acordos feitos em nome do Estado belga. Os executivos também apresentam ao governo nacional suas apiniões

b) a implementação de acordos, negociação e conclusão de tratados – o protagonismo belga já era visível no decorrer da década de 80, quando por volta de 1988, as comunidades belgas não apenas haviam implementado aproximadamente cinquenta acordos culturais assinados pela Bélgica, mas negociaram e concluíram seus próprios tratados a respeito de temas relacionados à cultura, ciência e saúde, com Estados soberanos;⁶⁴⁰

c) a representação em OIGs, conferências e fóruns internacionais – em determinadas ocasiões, as comunidades e regiões belgas lidam com temas referentes a própria jurisdição parcial ou total, sendo então autorizadas a enviar representantes à delegação belga⁶⁴¹ ou até mesmo representam diretamente a Bélgica.⁶⁴² A representação ainda acontece em uma série de fóruns interregionais e internacionais, que procuram criar ligações de cooperação bilateral entre regiões de diferentes Estados;⁶⁴³

a respeito de questões relacionadas as instituições internacionais. In: *Ibidem*, p.162-163.

⁶⁴⁰ BEAUFAYS, op.cit., p.45-46. Nesse período, o *premier* da Comunidade Francesa havia concluído uma dezena de acordos com a província canadense do Quebec e com Estados soberanos, como Cuba e os países francófonos da África, a exemplo do Benin e Zaire. In: *Idem*. Na área da cultura, em 27 de abril de 1982, o presidente-ministro da Comunidade Francesa e o prefeito de Roma, assinaram um ato cultural, no qual expressaram o desejo mútuo pela cooperação e para avançar o entendimento recíproco. In: LEJEUNE, op.cit., p.155-156. Ainda assim, as regiões e comunidades belgas honram tratados ou acordos das organizações intergovernamentais em questões concernentes às competências domésticas, a exemplo dos tratados básicos da UE (Maastricht, Amsterdam e Nice). In: BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.95. A Comunidade de Flanders, neste sentido, se opôs a aplicação da Convenção do Conselho da Europa sobre o Direito das Minorias, pois considerou que afetava diretamente interesses próprios e heterogênea identidade. A Bélgica não ratificou o tratado, devido a ausência do consentimento por parte da citada comunidade. In: *Ibidem*, p.105.

⁶⁴¹ Foram envolvidos arranjos para promover a representação das unidades constituintes belgas junto com o governo federal, em organizações como a UNESCO, a *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) e o Conselho da Europa. Outro exemplo refere-se a *World Health Organization* (WHO), que lida com assuntos que, por ventura, referem-se ao âmbito de jurisdição tanto do governo federal quanto das unidades constituintes. In: *ibidem*, p.95.

⁶⁴² LEJEUNE, op.cit., p.159. Neste sentido, o texto do artigo 81 do *Special Act* não exclui a participação dos representantes das comunidades e regiões no trabalho das conferências e organizações internacionais como membros nas delegações belgas. In: *Ibidem*, p.148.

⁶⁴³ *Ibidem*, p.159

d) a participação em OIGs e conferências internacionais – a participação das comunidades e regiões nos numerosos grupos de trabalho, comitês técnicos e órgãos consultivos das organizações intergovernamentais é extensiva.⁶⁴⁴ Em alguns casos, podem ser associadas ou membros de organizações, a exemplo da *World Tourist Organization* (UNWTO).⁶⁴⁵ As unidades constituintes também participam dos trabalhos da *World Trade Organization* (WTO) nas áreas da agricultura e dos serviços, monitorando os acordos.⁶⁴⁶

Os assuntos relacionados à cultura, linguagem e educação também despertam a participação das unidades constituintes belgas. A Comunidade Francesa, neste sentido, é membro e participante direta de organizações multilaterais, especialmente as agências dos países francófonos.⁶⁴⁷ No âmbito da delegação da Bélgica, que representa o país nas negociações e eventos internacionais, a Comunidade Francesa também manteve-se envolvida ativamente no surgimento de duas convenções, na abrangência de responsabilidade da ONU: a Convenção Internacional contra o Doping no Esporte e a Convenção da Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.⁶⁴⁸

⁶⁴⁴ Ibidem, p.160-161. Os representantes dos *commissariats* participaram das conferências da UNESCO e outras organizadas pela ONU, a exemplo da Conferência Mundial da População, realizada em agosto de 1984, no México. In: Ibidem, p.160. É válido reconhecer, adicionalmente, que as regiões financiam projetos e programas das agências da ONU e de OIGs globais e regionais como a WTO, WHO, *Joint United Nations Program on HIV/AIDS* (UNAIDS) e de agências do meio-ambiente. São também parceiras da OECD e do Conselho da Europa, patrocinam programas particulares, que promovem a sua influência, a exemplo do patrocínio de Flanders a certos programas operacionais da UNAIDS e da WHO. In: BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.95.

⁶⁴⁵ Ibidem, p.94.

⁶⁴⁶ Ibidem, p.102-103.

⁶⁴⁷ BEAUFAYS, op.cit., p.46. A atuação na *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) é de particular interesse. A autoridade diplomática da Comunidade Francesa é engajada intensivamente nas atividades que envolvem a mencionada organização. Durante as reuniões de cúpula dos chefes de Estado e de governo que aconteceram desde 1986, a Comunidade Francesa, que inclui representantes da Região da Wallonia, enviou sua própria delegação e teve assento específico, enquanto a Federação da Bélgica enviou representação a parte. In: BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.103.

⁶⁴⁸ Ibidem, p.98.

No que se refere às instituições da UE, principalmente o envolvimento das autoridades regionais é representativo.⁶⁴⁹ As comunidades e regiões belgas lideram a causa que objetiva promover a “Europa das Regiões.” São ativas tanto nas redes informais quanto nas instituições formais europeias que representam os interesses regionais, a exemplo do COR, no qual participam os ministros das unidades constituintes belgas.⁶⁵⁰ Os representantes dos *commissariats* participaram em conferências internacionais do Conselho de Ministros da Europa (quando em pauta questões de cultura, esportes, juventude, família) e do Conselho de Ministros da Cultura da então CE.⁶⁵¹

e) a instalação de escritórios permanentes no exterior – a Comunidade Francesa e a Região da Wallonia estabeleceram escritórios permanentes no exterior, a fim de se fazerem representadas oficialmente. Depois de acordo assinado em 25 de julho de 1988, o Ministro das Relações Exteriores da Comunidade Francesa e o Ministério Regional da Wallonia para as Relações Exteriores concluíram um acordo com o Ministério das Relações Exteriores da Bélgica, possibilitando que ambos os governos não-centrais mencionados pudessem indicar seus representantes no exterior e seu local de residência, formando parte do corpo diplomático integrante das missões belgas sob a autoridade do Embaixador da Bélgica;⁶⁵²

f) o estabelecimento de viagens ao exterior – as delegações das comunidades ou dos executivos regionais, lideradas pelos seus respectivos ministros, geralmente, viajam para o exterior. Essas delegações tomam a forma de visitas protocolares de natureza comercial, cultural ou turística, para negociar ou assinar acordos, ou para participar em reuniões internacionais, missões econômicas, ou até mesmo visitas oficiais sob o convite das autoridades estrangeiras;⁶⁵³

⁶⁴⁹ A Região da Wallonia participou na fundação da Assembléia Europeia de Regiões, que é composta por uma série de organizações interregionais e regiões que faziam parte na ocasião da CE e do Conselho da Europa, sendo membro, a título de ilustração, e participa do Centro Europeu para o Desenvolvimento Regional e da Associação Europeia de Regiões Fronteiriças. In: LEJEUNE, op.cit., p.159

⁶⁵⁰ BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.98.

⁶⁵¹ LEJEUNE, op.cit., p.160.

⁶⁵² LEJEUNE, op.cit., p.153-154. Ainda, vale destacar que Flanders é representada no exterior por nove enviados oficiais (Berlim, Geneva, Haia, Londres, Paris, Pretória, Viena, Varsóvia e Washington D.C) e mantém representações ao no exterior nas áreas de comércio, investimentos, turismo, agricultura e pesca. In: BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.107.

⁶⁵³ LEJEUNE, op.cit., p.161.

g) a representação nas missões diplomáticas da delegação belga – em algumas situações, as unidades constituintes são convidadas a participar nas missões diplomáticas da Bélgica, que são de responsabilidade do governo federal. Em 2006, as missões de Wallonia-Bruxelas localizaram-se na França, Suíça, UE, República Tcheca, Quebec, Tunísia, Senegal, República Democrática do Congo, Vietnã, Alemanha, Marrocos, Polónia, Romênia, Argélia e Chile.⁶⁵⁴

e) EUA

Os cinquenta estados estadunidenses, segundo Kincaid, contam com uma competência constitucional reduzida na área das relações internacionais, derivada em parte da limitação que encontram na constituição federal, para levar a cabo seu envolvimento no cenário internacional.⁶⁵⁵ Não obstante, no último quartel do século XX houve um crescimento expressivo das relações internacionais dos citados estados e dos seus governos municipais, pois reconhecem que estão continuamente exercendo o direito constitucional de participar de forma crescente no cenário internacional.⁶⁵⁶

A cooperação e coordenação intergovernamental entre as unidades nacional e as constituíntes, no âmbito das Relações internacionais, tem sido

⁶⁵⁴ BURSENS; MASSART-PIÉRARD, op.cit., p.104.

⁶⁵⁵ KINCAID, John. La Competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons, 1990, p. 115. De modo geral, a Constituição dos EUA prevê uma ação internacional estadual limitada, sujeita ao Consentimento do Congresso como a autoridade suprema que atua como representante de todos os estados. A Constituição Federal não delega todos os poderes de competência internacional ao governo federal, nem nega totalmente aos estados a competência internacional. Por isso, é difícil definir com precisão quais são os limites dos poderes federais ou a extensão dos poderes estaduais, já que a Constituição dos EUA se mostra vaga diante da maioria destas questões e não contém um padrão dos poderes federais e estaduais. In: Ibidem, p.116-117.

⁶⁵⁶ FRY, Earl H. United States of America. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Canadá: McGill-Queen's University Press, 2009, p.298. (A global dialogue on Federalism). No entanto, apesar de haver a tendência acentuada de internacionalização, esse engajamento acelerado e promissor no exterior poderá ser prejudicado pela baixa prioridade direcionada aos programas internacionais, crises orçamentárias periódicas e, frágil cooperação intergovernamental com o governo federal dos EUA. In: Ibidem, p.296-297.

modesta e não consiste numa prioridade para a maioria dos líderes governamentais.⁶⁵⁷ Apesar dessa questão, existem vários grupos intergovernamentais criados para acelerar o diálogo no escopo do sistema federal norte-americano e, assim, coordenar e fortalecer as relações entre os diversos níveis de governo.⁶⁵⁸

A despeito da existência de relações e mecanismos intergovernamentais, a atuação internacional das unidades constituintes dos EUA é promovida, desde a década de 70, por intermédio da institucionalização da capacidade internacional dos governos estaduais e locais de governo das grandes cidades. Cada escritório dos governadores e o sistema burocrático estadual conta com uma dependência e pessoal, dedicado total ou parcialmente as relações internacionais, priorizando os assuntos econômicos e de política exterior comercial.⁶⁵⁹

Todos os estados estadunidenses e suas cidades mais importantes desfrutam de uma significativa capacidade governamental para exercer competências internacionais e todos têm utilizado dessa vantagem para envolver-se no âmbito internacional.⁶⁶⁰ Para atingir seus objetivos, os estados demonstram ter capacidade de mobilizar seus recursos econômicos e são atores poderosos na economia global, especialmente em termos de criar condições favoráveis para que as empresas locais envolvam-se no comércio internacional e na atração de altos investimentos provenientes de outros países do mundo.⁶⁶¹

O exercício das competências internacionais dos estados tem se concentrado, desde 1789, no desenvolvimento econômico e comercial.⁶⁶² Atualmente, a atuação dos estados estadunidenses é diversa e fundamentada, sobretudo, na área econômica, comercial e de investimentos. O crescimento da própria capacidade econômica é uma das razões pelas quais os governos estaduais tornaram-se ainda mais ativos

⁶⁵⁷ Ibidem, p.307.

⁶⁵⁸ Ibidem, p.305.

⁶⁵⁹ KINCAID, op.cit., p.104.

⁶⁶⁰ Ibidem, p.127.

⁶⁶¹ FRY, op.cit., p.308. Para demonstrar o poder econômico dos estados estadunidenses, Fry observa que em 2005, quando o Banco Mundial divulgou o Produto Interno Bruto (PIB) de 183 países do mundo, três estados estadunidenses figuraram, em 2005, entre as 10 maiores economias, 14 entre as 25 maiores economias, 38 entre as 55 maiores economias e, todos os 50 estados estadunidenses entre as 77 maiores economias do mundo. In: Idem.

⁶⁶² KINCAID, op.cit., p.120. A maioria dos governos estaduais encontra nas relações internacionais, uma oportunidade para melhorar o desenvolvimento econômico internamente. In: FRY, op.cit., p.314.

internacionalmente no último quarto do século XX.⁶⁶³ De modo geral, as ações estaduais e locais no cenário internacional são regidas mais pelo costume, prática política e cortesia intergovernamental do que pelas leis constitucionais. Os estados também concedem aos governos locais liberdade substancial para envolverem-se em atividades internacionais e pressionar o governo federal na representação dos seus próprios interesses em assuntos de política exterior.⁶⁶⁴

Kincaid atribui dez papéis⁶⁶⁵ para os governos estaduais e locais dos EUA nas relações internacionais. É válido ressaltar que nem todos cumprem totalmente essas funções e a importância concedida varia conforme o caso: parceiros no desenvolvimento da política exterior; pontos de pressão na política exterior; comunidades de auto-governo-político; promotores dos interesses próprios; representantes da nação; partes nos acordos com governos estrangeiros; promotores de fóruns de opinião sobre temas pertinentes na área de relações internacionais; solucionadores de problemas no panorama mundial; promotores da democracia; praticantes da boa vontade.

A partir das contribuições de Kincaid e Fry, é possível chegar ao panorama geral das iniciativas internacionais desenvolvidas pelos estados e governos locais estadunidenses:

- a) a participação no desenvolvimento da política exterior – o amparo político federal assegura a representação estadual ou sua influência nas ramificações legislativas, executivas e judiciais do governo federal. Especialmente por meio do Senado dos EUA, os estados podem afirmar seus interesses internacionalmente.⁶⁶⁶ Desenvolveram-se novas instituições no âmbito do governo federal, para facilitar a representação local e estadual em certos aspectos da política exterior e para promover a cooperação intergovernamental;⁶⁶⁷
- b) a participação na política exterior dos EUA como ponto de pressão – os representantes estaduais e locais pressionam em Washington D.C, no que

⁶⁶³ FRY, op.cit., p.308.

⁶⁶⁴ KINCAID, op.cit., p.123.

⁶⁶⁵ Ibidem, p.127-139.

⁶⁶⁶ Ibidem, p.127-128.

⁶⁶⁷ Ibidem, p.128-129. Por exemplo, o Departamento de Estado dos EUA conta com um escritório de assuntos intergovernamentais, que canaliza as preocupações dos governos locais e regionais aos funcionários adequados e reponde a demandas que surgem, relacionadas à informação, assessoramento e apoio técnico para assuntos internacionais. Também tem havido uma crescente internacionalização das agências domésticas federais, cujos interesses coincidem, às vezes, com os dos governos estaduais e locais. In: Idem.

concerne a temas referentes à política exterior que afetam aos interesses das suas jurisdições;⁶⁶⁸

c) a participação nas relações internacionais como comunidades de auto-governo político – os estados e as localidades são comunidades de auto-governo político por direito próprio, tanto que em outras ocasiões, os estados estadunidenses da Califórnia, Massachusetts e Nova York e muitas cidades impuseram sanções a Cuba, Indonésia, Myanmar, Irlanda do Norte, Nigéria e Tibet, originando protestos da então CE e do Japão, que ameaçaram implementar reclamações na OMC;⁶⁶⁹

d) a participação como promotores dos interesses próprios – esse é o papel internacional pelo qual os governos local e estadual são mais conhecidos. Por intermédio da promoção do *marketing* internacional, as missões comerciais, escritórios estrangeiros, governos locais e estaduais procuram promover as exportções dos seus produtos e a atração do investimento estrangeiro e do turismo;⁶⁷⁰

e) participação como representantes dos EUA – mesmo que os governantes estaduais e locais não possam representar oficialmente os EUA no exterior, na prática o fazem.⁶⁷¹ Algumas vezes podem abrir portas, em questões difíceis de serem tratadas oficialmente pelo governo federal. Os representantes locais e estaduais e suas partes no exterior podem tratar conjuntamente de temas de interesse mútuo e levar adiante propostas construtivas para seus governos respectivos, uma prática habitual na fronteira EUA-México. Em outros momentos, proporcionaram ajuda a

⁶⁶⁸ Ibidem, p.130. Assim sendo, reúnem-se mediante as organizações regionais, a exemplo da Associação de Governadores do Oeste (WGA) e pressionam por intermédio de organizações nacionais, como a Associação Nacional de Governadores (NGA) e a Conferência de Alcaldes dos EUA (USCM). In: Ibidem, p.129.

⁶⁶⁹ Ibidem, p.132.

⁶⁷⁰ Ibidem, p.133.

⁶⁷¹ Um exemplo controverso aconteceu em 1983, quando o governador de Nova York, Mario Cuomo, democrata e o governador de Nova Jersey, Tom Kean, republicano, ordenaram à autoridade portuária de Nova York e Nova Jersey que negasse os direitos de aterrizagem de avião soviético que transportava o Ministro de Assuntos Exteriores da União Soviética, Andrei Grmyko, a Assembléia da ONU. Os governadores protestavam contra a destruição por parte dos soviéticos de um avião da Coreia do Sul três semanas antes. A administração Reagan não tentou invalidar a decisão dos governadores, ao contrário, ofereceu os direitos de aterrizagem em uma base militar estadunidense próxima. Gromiko, então, protestou e cancelou sua participação na Assembléia Geral. In: ibidem, p.135.

governos equivalentes de outro país, quando seria complicado iniciar uma ação por parte dos EUA;⁶⁷²

f) o estabelecimento de escritórios de representação no exterior – diversos governos estaduais passaram a se engajar na sua própria diplomacia internacional e começaram a instalar seus próprios escritórios de representação no exterior;⁶⁷³

g) o estabelecimento de missões internacionais – o primeiro governador dos EUA, a liderar uma missão internacional no período da Segunda Guerra Mundial, foi Luther Hodges, da Carolina do Norte, que dirigiu uma missão para a Europa em 1959, a fim de angariar investimento externo direto. Uma década mais tarde, a Virginia enviou um representante para Bruxelas;⁶⁷⁴

h) o desenvolvimento de relações transfronteiriças – em função da posição geográfica favorável de alguns estados, as relações com governos constituintes em países vizinhos é promovida, a exemplo das relações próximas, existentes entre os representantes do estado de New York e da província canadense de Quebec, que se reuniram anualmente nos últimos anos para discutir os desafios fronteiriços. Algumas organizações regionais e nacionais também enfatizam a cooperação transfronteiriça com o México e o Canadá;⁶⁷⁵

⁶⁷² Idem.

⁶⁷³ FRY, op.cit., p.307-308. Os governos estaduais, atualmente, operam aproximadamente 230 escritórios no exterior e a maioria dos governadores lideram delegações estaduais ao exterior a cada ano. Em contraste, em 1980, apenas quatro estados abriram escritórios internacionais e nenhum até os anos de 1960. In: idem. Os estados dispõem de uma média de aproximadamente três escritórios estrangeiros, em sua maioria na Europa Ocidental, Japão, Coreia do Sul e México, dedicados principalmente a promover as exportações e a atrair investimentos e promover o turismo. Contam com mais escritórios em Tóquio do que em Washington DC. Essa evolução institucional também é verificada quanto as grandes cidades, apesar de que contam com poucos escritórios ou representantes em países estrangeiros. In: KINCAID, op.cit., p.124.

⁶⁷⁴ FRY, op.cit., p.308.

⁶⁷⁵ Ibidem, p.310. Alguns exemplos devem ser citados: a *Border Governor's Conference*, a *Border Legislative Conference*, o *Council of Great Lakes Governors*, a *Conference of New England Governors and Eastern Canadian Provinces*, e a *Pacific Northwest Economic Region*. Os temas discutidos nesses grupos abrangem questões diversificadas: comércio regional, investimento, turismo, meio-ambiente, energia, desenvolvimento de infra-estrutura e segurança. In: idem.

- i) os governadores mantêm encontros no exterior, com os líderes dos governos nacionais de países estrangeiros;⁶⁷⁶
- j) o posicionamento na política externa dos EUA – vários governos das unidades constituintes têm mantido um envolvimento ativo na oposição à política externa dos EUA no Iraque e na votação dos objetivos do Protocolo de Kyoto;⁶⁷⁷
- k) o estabelecimento de acordos com governos estrangeiros – existem acordos formais e informais entre os estados e governos locais e governos estrangeiros. A maioria é estabelecida com os equivalentes regionais ou locais dos governos no exterior, não com os próprios governos nacionais;⁶⁷⁸
- l) a participação como solucionadores dos problemas no panorama mundial – os governos locais e estaduais podem contribuir diretamente atenuando as tensões transfronteiriças e resolvendo os problemas que possam surgir⁶⁷⁹ e em programas de assistência técnica, habitualmente, com a ajuda federal;⁶⁸⁰
- m) a participação como promotores da democracia – muitos governos locais ou estaduais, em cooperação com agências estadunidenses e organizações privadas sem ânimo de lucro, proporcionam assistência técnica, recursos físicos e outros tipos de ajuda a diversos governos locais e regiões no exterior. Os programas de intercâmbio também têm adquirido uma maior importância e, neste contexto, produziu-se uma mudança qualitativa quanto à troca de informação entre governos estaduais e regionais ao longo de todo o mundo.⁶⁸¹ Uma outra dimensão é a da

⁶⁷⁶ Idem.

⁶⁷⁷ Ibidem, p.313. Em 2005, na ocasião do encontro anual do *US Conference of Mayors*, 168 prefeitos das cidades de 37 estados comprometeram-se a defender os padrões ambientais estabelecidos pelo Protocolo de Kyoto. In: Idem.

⁶⁷⁸ KINCAID, op.cit., p.136. Ao longo da fronteira dos EUA e Canadá, por exemplo, foram estabelecidos numerosos acordos estaduais e provinciais concernentes a assunto domésticos, como rodovias e pontes, tráfico, proteção de incêndios, controle de animais, proteção do meio-ambiente e defesa civil. In: Idem.

⁶⁷⁹ Ibidem, p.137. Ao fazer isso, podem evitar que problemas suscetíveis de solução se convertam, de outro modo, em controvérsias internacionais muito mais difíceis de resolver. A cooperação entre estados e províncias ajuda a manter as relações cordiais ao longo da fronteira EUA-Canadá, assim como contribuir para resolver de forma local os possíveis problemas. In: Idem.

⁶⁸⁰ Idem. Por exemplo, o Conselho de Governadores dos Estados (CGE) aplica a Iniciativa do Meio-Ambiente Estatal, financiada pela Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional, a fim de proporcionar tecnologias e serviços relacionados ao meio-ambiente a cinco países do sudeste asiático. In: Idem.

⁶⁸¹ Ibidem, p.138.

participação dos governadores e prefeitos nas organizações internacionais, que buscam preservar e reforçar o auto-governo democrático regional e local, frente aos obstáculos internos e as ameaças à autonomia, que são geradas pelo livre-comércio, globalização e legislação supranacional.⁶⁸²

f) Canadá

A ação internacional das províncias canadenses não é recente, desenvolveu-se por meio de relações muito estreitas, que acompanharam as mudanças no sistema federalista canadense.⁶⁸³ Desde 1960, pressões nacionalistas por parte de Quebec, bem como, posições descentralizadas tomadas por outros governos provinciais, a exemplo de Alberta, contribuíram para descentralizar o Canadá. Os governos provinciais de Quebec, Alberta, Ontario e New Brunswick como resultado, estabeleceram uma presença internacional por meio da instalação inicial de escritórios no exterior, visitas oficiais e cooperação transfronteiriça com estados americanos.⁶⁸⁴

Em termos de abrangência e institucionalização, Feldman e Feldman observam que as províncias canadenses são o exemplo mais avançado de transgovernamentalismo.⁶⁸⁵ Particularmente Quebec, Alberta, Ontario e British Columbia podem ser considerados atores internacionais, pois desenvolvem e implementam políticas comerciais internacionais, promovem exportações, recrutam investimentos externos, conduzem negociações para intercâmbios econômicos e culturais com governos dos Estados estrangeiros e fazem *lobbying* nos governos estrangeiros. O orçamento dedicado as relações internacionais é, em todos os casos, substancial e, enquanto em alguns momentos agem internacionalmente em concerto com o governo canadense, frequentemente podem agir de forma autônoma.⁶⁸⁶

A capacidade das províncias para desenvolverem relações internacionais pode ser apresentada mediante a instalação de estruturas

⁶⁸² Ibidem, p.138-139.

⁶⁸³ LECOURS, André. Canada. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Canadá: McGill-Queen's University Press, 2009, p. 126. (A global dialogue on Federalism).

⁶⁸⁴ Ibidem, p.127.

⁶⁸⁵ FELDMAN, Elliot J.; FELDMAN, Lily Gardner. Canada. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 177.

⁶⁸⁶ Ibidem, p.176-177.

burocráticas apropriadas, para tratar dessas questões e dos consideráveis orçamentos disponíveis. Segundo Feldman e Feldman, a instalação de aparatos burocráticos representam o comprometimento subestatal nas relações internacionais e, normalmente, atende ao estabelecimento de objetivos, desenvolvimento de métodos e estratégias, e busca contínua de coerência e continuidade.⁶⁸⁷ A inserção internacional das províncias é baseada na existência de objetivos políticos ou econômicos e a atividade externa provincial é extensiva e diversa, e pode ser categorizada de acordo com as estratégias, escopo e magnetude de ação.⁶⁸⁸

As estratégias adotadas pelas províncias de Quebec, Ontario, Alberta e British Columbia basearam-se na busca por espaço próprio no cenário internacional.⁶⁸⁹ Quando o governo e o setor privado da província de British Columbia decidiram expandir seus mercados no Japão, a atividade externa foi desenvolvida, então iniciada e definida pela própria província e depois o governo central ofereceu o apoio necessário.⁶⁹⁰

Há, todavia, muitas diferenças na atuação não-central canadense nas relações internacionais quanto aos parceiros que escolhem, e a importância institucional que concedem às Relações Internacionais.⁶⁹¹ Apenas no Quebec e, em menor medida em Alberta, as atividades internacionais são intensas. Em geral, as relações internacionais não fazem

⁶⁸⁷ FELDMAN, Elliot J.; FELDMAN, Lily Gardner. Quebec's Internationalization of North American Federalism. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignties: trans-sovereignties contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988, p. 72. Alberta e Ontario, ao longo de 1970, e British Columbia, em 1980, desenvolverem burocracias em grande-escala, centradas em objetivos e com significativos orçamentos, para desenvolver as atividades internacionais, fisicamente presentes na arena global, por intermédio de escritórios no exterior em diversas localizações. In: Ibidem, p.70. Alberta e Ontario implementaram importantes divisões de relações internacionais no âmbito dos respectivos ministérios das relações intergovernamentais com funcionários próprios. British Columbia, da mesma forma, foi amparada pela criação do Ministério das Relações Intergovernamentais. Além dos ministérios, cada uma dessas províncias canadenses abriga diversas agências com atividades direcionadas para a área internacional. A existência de uma rede de coordenação é importante para todas as províncias e, inclusive, para propiciar unidade e coerência para as relações internacionais desses governos não-centrais. In: Ibidem, p.73.

⁶⁸⁸ FELDMAN; FELDMAN, op.cit; 1990, p.181.

⁶⁸⁹ Idem.

⁶⁹⁰ FELDMAN; FELDMAN, op.cit; 1990, p.179.

⁶⁹¹ LECOURS, op.cit., p.130.

parte das grandes discussões na política provincial, apesar disso existem notáveis exceções, a exemplo do envolvimento provincial na assinatura do acordo de livre comércio com os EUA.⁶⁹²

No caso da maioria, o que motiva a atuação internacional é primeiramente a questão funcional. Neste contexto, serve para promover interesses econômicos por meio da facilitação das exportações e da atração de investimento externo direto, bem como, compartilhar informações e coordenar políticas com estados estadunidenses vizinhos.⁶⁹³ Em algumas províncias, mais do que explicar o desenvolvimento das relações internacionais por meio do considerável tamanho e riqueza, as considerações políticas contribuem a obter um panorama mais complexo da atuação internacional regional. Isso porque o nacionalismo motiva o Quebec a levar a diante a causa da identidade provincial no exterior. Alberta, por outro lado, a segunda província mais ativa, passou a atuar no cenário internacional em função da falta de confiança no governo federal, como defensor dos seus interesses, passando a desenvolver estratégias próprias para atingir seus objetivos. Apesar do tamanho e riqueza de Ontário, é uma província com fraca atuação internacional.⁶⁹⁴

Alberta, depois de Quebec, é a província mais ativa no cenário internacional. A responsabilidade pelas relações internacionais reside no *Department of International and Intergovernmental Relations*, que tem orçamento próprio. O papel internacional desse órgão é o de defender os interesses da província no exterior. O relacionamento com o EUA é fluído e o resultado é uma relação bilateral muito intensa com alguns estados estadunidenses e a presença de um escritório em Washington.⁶⁹⁵ Além do relacionamento com os EUA, Alberta tem estabelecido uma relação muito próxima com a região Ásia-Pacífico, primeiramente, para conquistar oportunidades econômicas. Na perspectiva cultural, a província construiu uma relação especial com a Ucrânia e o *Advisory Council on Alberta-Ukraine Relations* foi criado para ajudar a ação do governo nesse âmbito.

⁶⁹² Ibidem, p.126,

⁶⁹³ Ibidem, p.127-128. Em regiões transfronteiriças foram criadas instituições de coordenação, entre as quais: *Conference of the New England Governors e a Eastern Canadian Premiers*, organizações orientadas economicamente e comercialmente, a exemplo da *Pacific Northwest Economic Region* e fóruns setoriais, que envolvem reuniões, encontros da *Tri-National Agricultural Accord*.

In: Idem.

⁶⁹⁴ Ibidem, p.116-117.

⁶⁹⁵ Ibidem, p.131.

As atividades internacionais de Alberta abrangem, de maneira geral, a assinatura de acordos e arranjos de geminação, missões governamentais, visitas internacionais, relações regionais, com o protagonismo crescente das relações desenvolvidas com os EUA. Incluem a participação do *premier* na Reunião Anual dos Governadores do Oeste, participação na Associação dos Departamentos de Estado da Agricultura do Oeste, encontros com legisladores dos estados do Oeste, a criação de um escritório de turismo no escritório da província de Los Angeles, a criação do Montana-Alberta Boundary Advisory Committee, e um acordo na área da agricultura com o Alasca.⁶⁹⁶

Além de Alberta, New Brunswick, Ontário, British Columbia exercem considerável papel internacional, baseado no desenvolvimento de estruturas institucionalizadas de coordenação das relações internacionais e em estratégias para alcançar seus objetivos. A província de New Brunswick desenvolveu, em 2003, seu primeiro plano de relações internacionais, intitulado *Prospering in a Global Community: New Brunswick's International Strategy*.⁶⁹⁷ Por sua vez, a ação internacional de Ontário, motivada sobretudo por questões econômicas, desenvolveu-se mediante a abertura de centros internacionais de marketing em 2003 (Shangai, Munique e Nova York) e de mais quatro em 2005.⁶⁹⁸ A unidade burocrática responsável pela supervisão das relações internacionais de Ontário é o *Office of International Relations and Protocol*, que faz parte do *Ministry of Intergovernmental Affairs*.⁶⁹⁹

Em relação à British Columbia, foi criada a *International Relations Section* no âmbito do *Intergovernmental Relations Secretariat*, responsável pelas relações internacionais da província. A atuação dessa província é menos ativa do que Ontário e centrada primeiramente nas relações e fóruns multilaterais, com estados estadunidenses localizados no nordeste. A província de British Columbia foi grande oponente em dois importantes arranjos internacionais no tema do livre-comércio no continente americano e no âmbito do *Multilateral Agreement on Investment* (MAI). Existe ainda uma dimensão asiática para os interesses internacionais da província, uma iniciativa formal Ásia-Pacífico, supervisionada pelo ministro de desenvolvimento econômico.⁷⁰⁰

⁶⁹⁶ FELDMAN; FELDMAN, op.cit; 1990, p.186-187.

⁶⁹⁷ LECOURS, op.cit., p.131.

⁶⁹⁸ Idem.

⁶⁹⁹ Ibidem, p.131-132.

⁷⁰⁰ Ibidem, p.132.

Depois de ser apresentado um panorama geral da atuação das províncias que desenvolvem um acentuado ativismo internacional, procurar-se-á demonstrar algumas iniciativas gerais e específicas do papel exercido no cenário internacional, pelas províncias canadenses:

- a) a influência nas negociações multilaterais do comércio – na rodada de Tóquio, do GATT, realizada em 1982, Alberta estabeleceu uma política de influência sobre Ottawa, entretanto não obteve sucesso em ter sua própria representação nos encontros ministeriais do GATT, em 1982, concedendo, no máximo, uma participação provincial direta nos subcomitês das comissões conjuntas do Canadá, com a então CE e o Japão.⁷⁰¹ Apesar de não ter obtido sucesso em 1982, Alberta manteve a sua posição de lutar por um papel mais efetivo nas negociações de livre-comércio com os Estados Unidos e demais negociações multilaterais. Em uma segunda tentativa, as províncias desempenharam um papel mais substancial, quando na ocasião das reuniões do GATT, em Punta del Este, em setembro de 1986. Estiveram envolvidas notavelmente por intermédio de consultas e comunicados, no escopo das negociações de livre-comércio com os EUA. Nesse contexto, todas as províncias canadenses almejavam influenciar as tarifas internacionais e os acordos comerciais, tornando-se envolvidas nas questões de política comerciais;⁷⁰²
- b) a participação nas relações transfronteiriças – as províncias desempenham uma grande tarefa nessa área. É o caso das questões relacionadas ao meio ambiente e administração de recursos. Por exemplo, a *Great Lake Conference of the International Joint Commission on Boundary Water Management* envolve não apenas o ministro federal do meio-ambiente, mas também o representante de Ontário no mesmo nível;⁷⁰³
- c) a participação na posição canadense – as negociações na metade dos anos de 1980, em relação a *Canada-United States Free Agreement* (CUSTA), exerceram consequências ainda maiores sob as províncias, e uma decisão política foi tomada em novembro de 1985, durante a *First Ministers Conference*, na qual foi decidido que as províncias seriam participantes plenas da negociação do acordo de livre-comércio. Para as províncias, isso significava exercer influência na definição da posição canadense, preferencialmente por meio da representação formal na negociação e fiscalização da negociação federal. Todavia, o governo federal se recusou a dar as províncias uma presença formal nas negociações;⁷⁰⁴

⁷⁰¹ FELDMAN; FELDMAN, op.cit., 1988, p.182-183.

⁷⁰² Ibidem, p.183-184.

⁷⁰³ LECOURS, op.cit., p.118.

⁷⁰⁴ Ibidem, p.123.

d) a participação nas conferências realizadas no âmbito das associações estaduais de governadores – a influência das províncias canadenses pode ser percebida, por meio do papel desempenhado no tema da chuva ácida, nessa situação específica, focada nas relações com os EUA. A situação que será apresentada, revela que as províncias podem ser canais para os interesses federais.⁷⁰⁵

A preocupação provincial em relação à chuva ácida, como um tema internacional, contribuiu para um processo de consulta e coordenação dentro do Canadá e em posteriores ações conjuntas com os EUA. Desde 1973, a *Conferência de Governadores de New England e Premiers Canadenses do Oeste* tornou-se a maior expressão institucional de ligações provinciais-estaduais na América do Norte, respondendo a questões tão diversas quanto à energia e a pesca. No início dos anos de 1980, o tema da chuva ácida tornou-se um dos focos centrais da Conferência e uma fonte de consenso, na medida em que os estados e as províncias encontravam-se mais próximos do problema e mais perto da pressão dos grupos de interesse locais, diferente dos seus respectivos governos federais.⁷⁰⁶

Desde 1981, então os governadores da região de New England e os *premiers* do Oeste emitiram resoluções conjuntas, desenvolveram estudos e organizaram grupos de trabalho sobre chuva ácida. Em junho de 1984 criaram um Comitê Permanente sobre Meio-Ambiente e um ano depois receberam 22 estados e províncias na cidade de Quebec, para trocar informações sobre os aspectos político e científico da chuva ácida. Subsequentemente, na 13ª conferência anual, os governadores e *premiers* apresentaram um plano para a redução da emissão de dióxido sulfúrico, convocando os dois governos federais a assinar um acordo denominado Acordo Internacional Transfronteiriço. Para o governo federal do Canadá, esta posição conjunta de estados-províncias, propicia uma pressão adicional no governo dos EUA, demonstrando que é no nível regional que as ações efetivamente acontecem: houve progresso na implementação do plano de redução de ácido sulfúrico levado a cabo pelo grupo governadores de New England e *premiers* do Oeste, incluindo reduções na emissão desse gás, aprovação da legislação, desenvolvimento de pesquisa e monitoramento da realização das recomendações.⁷⁰⁷

3.4.1 Panorama geral da atuação internacional dos governos não-centrais europeus e norte-americanos

⁷⁰⁵ FELDMAN; FELDMAN, op.cit., 1988, p.196.

⁷⁰⁶ Ibidem, p.197.

⁷⁰⁷ Ibidem, p.197-198.

Por representarem experiências mais evoluídas de paradiplomacia, os governos não-centrais europeus e norte-americanos contribuem para estabelecer as seguintes relações e conclusões parciais:

– a configuração histórico-cultural e política da Europa e a característica de inserção destacável na área econômica por parte da América do Norte, assim como as características econômicas, políticas e culturais dos respectivos países, nos quais os governos não-centrais estão inseridos, condicionam a atuação internacional não-central;

– a forma de Estado federal contribui para manter, mesmo que em graus variáveis, certo nível de cooperação entre os governos federal e não-central, favorecendo assim o relacionamento cooperativo mediante mecanismos intergovernamentais de coordenação das relações internacionais. Com isso, ao mesmo tempo que a atuação internacional é promovida, há o fortalecimento do federalismo cooperativo, à medida que é preservada a autonomia das unidades federadas e o relacionamento harmonioso com o governo federal;

– apesar das limitações constitucionais, os governos não-centrais comportam-se de maneira autônoma no cenário internacional, sendo que as constituições federais não representam obstáculo significativo à atuação internacional. Pelo contrário, parece que as unidades constituintes estão alcançando um espaço maior de jurisdição na área internacional, atuando em temas que antes restringiam-se exclusivamente ao governo central;

– a integração regional européia promove espaço aberto de inserção internacional dos governos não-centrais nas instituições do bloco, na medida que formam mais uma camada do processo de governança, contribuindo, em maior ou menor grau, ao processo de integração e, por outro lado, de forma crescente, a estrutura institucional européia cria condições de acesso aos governos regionais e locais;

– o perfil da atuação internacional não-central é motivado pelas próprias características, condições e objetivos dos governos não-centrais. Os que são motivados historicamente por questões econômicas, a exemplo dos estados estadunidenses e *lânders* alemães, caracterizam-se pela inserção internacional de natureza predominantemente econômica;

– a implementação de aparatos burocráticos institucionalizados de coordenação da atividade internacional, contribuem, sobretudo, à sistematização das relações internacionais dos governos não-centrais, ao passo que tornam processos definidos, com o amparo da criação de procedimentos, desenvolvidos mecanismos de inserção e priorização de áreas geográficas e de parceiros;

- a participação não-central nas relações internacionais revela a diversidade de mecanismos de ação adotados: tanto bilaterais quanto multilaterais, diretos ou indiretos, com seus pares ou outros atores – principalmente Estados e OIGs – , amplitude de áreas temáticas e geográficas de atuação, arranjos permanentes e contínuos e em outros esporádicos e pontuais;
- os governos não-centrais atuam juntamente com outros atores, principalmente Estados e OIGs. Não verificou-se, nos casos apresentados, a parceria com ONGs, por exemplo e demais atores não-estatais. Esta constatação pode ser um indício de que o estatocentrismo continua presente e ocupa posição central, mesmo que por intermédio dos desdobramentos multilaterais em OIGs;
- a representação dos governos não-centrais em países estrangeiros, fortalece o papel desempenhado como atores internacionais, na medida que é promovida a imagem positiva regional e sua participação direta em diversas áreas geográficas cria condições mais propícias de participação contínua e permanente nas relações internacionais;
- os governos não-centrais demonstram deter certo grau de autonomia internacional. Não significa que tomam as decisões necessariamente, mas que nem sempre seguem os posicionamentos dos governos centrais, podem, inclusive, aplicar sanções próprias e, em casos específicos que envolvam a competência regional, são representados em OIGs e tomam decisões;
- as relações transfronteiriças e os temas locais e regionais, de preocupação primordial, são condicionantes da participação não central nas relações internacionais. Os governos não-centrais procuram, por iniciativa própria, promover a cooperação interregional e acordos bilaterais, com o propósito de solucionar desafios comuns;
- as questões específicas de preocupação regional e local, inseridas nas negociações dos governos não-centrais, propiciam a ampliação dos temas discutidos e negociados pelos atores internacionais. Esta constatação, portanto, evidencia a falta de hierarquia entre as questões que influenciam o comportamento dos agentes, o recorrente aparecimento das temáticas locais e regionais nas relações internacionais, e, assim, a relevância do papel desempenhado pelos atores não-centrais de governo, mais próximos e comprometidos com as demandas dos cidadãos;
- a atuação não-central nas relações internacionais, ainda a crescente proximidade entre as esferas local e internacional, posto que diversos temas de responsabilidade e interesse dos governos não-centrais são negociados no cenário internacional, enquanto os arranjos estabelecidos geram reação por parte dos governos locais e regionais;
- de maneira geral, os governos não-centrais apresentam-se como atores internacionais de expressivo protagonismo, exercendo papéis de

coordenação, negociação, representação, consulta, articulação. Atuam na formulação da política externa estatal, mesmo que indiretamente, pressionam os governos não-centrais, promovem determinados temas de interesse e resolvem desafios regionais e locais, entre outros.

O último capítulo, objetiva apresentar e aprofundar-se nos casos das cidades de São Paulo, Barcelona e da província do Quebec, atentando-se a compreender sob quais condições podem ser considerados atores internacionais e, neste sentido, qual a configuração do protagonismo internacional desempenhado por eles? Qual o papel exercido pelos mencionados governos não-centris, no que compete as características de capacidade, habilidade e influência?

4 ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS

Este capítulo concentra-se nas ações internacionais dos governos não-centrais, mais propriamente na análise de três casos específicos – São Paulo, Barcelona e Quebec – com o objetivo de analisar suas respectivas ações internacionais referentes aos três atributos de ator internacional apresentados no conceito proposto por Esther Barbé – capacidade, habilidade e influência – verificados em vários outros autores evidenciados no primeiro capítulo.

Os casos escolhidos serão apresentados e analisados seguindo um modelo, composto por cinco etapas: panorama geral do caso, no qual é apresentado um pequeno resumo da experiência em foco; características principais do governo não-central em questão, para que possam, preliminarmente, ser identificados e conhecidos; esquema de apresentação que relacione as ações em análise com os atributos de ator internacional, que compõem a formulação do conceito de Esther Barbé; apresentação das conclusões gerais referentes ao caso.

4.1 MÉTODO PARA ANALISAR OS RESULTADOS

Há uma extensa quantidade de governos não-centrais, direcionando-se para o exterior, a fim de desenvolver relações internacionais. Diante da amplitude e ao mesmo tempo em decorrência da preocupação existente em não esgotar os casos possíveis de análise, procedeu-se a seleção e limitação de experiências existentes na literatura. Os casos empíricos que são objeto de estudo desse subcapítulo, foram escolhidas a partir dos seguintes critérios de análise: governos não-centrais com destacável atuação internacional, tanto no que refere-se aos municípios quanto aos estados federados; localizados nos continentes europeu e americano, geralmente modelos avançados de paradiplomacia, com o propósito de manter uma distribuição geográfica equilibrada; caracterizados pela participação consistente em âmbito internacional, no sentido de servir para analisar os atributos de capacidade, habilidade, influência e em menor medida, da autonomia.

As informações coletadas em cada caso pesquisado não correspondem ao mesmo período de tempo, pois são experiências: representativas de diferentes localidades geográficas e, por isso, condicionadas por contextos específicos, tanto em âmbito internacional quanto nacional; caracterizadas por diferentes elementos econômicos, políticos, sociais e culturais, o que implica na existência de diferentes

motivações e prioridades; ilustrativas de ampla diversidade de objetivos e resultados, almejados por intermédio da inserção internacional; dependentes dos mecanismos e instrumentos de inserção internacional. Com a intenção de situar o leitor no contexto de análise proposto, as experiências apresentadas referem-se às cidades de São Paulo (Brasil), Barcelona (Espanha) e a província do Quebec (Canadá).

É válido considerar que as informações coletadas passaram, anteriormente, por um primeiro momento de análise, condicionada pelas preferências, escolhas e possíveis limitações enfrentadas nas referências bibliográficas utilizadas pela autora dessa dissertação. Quando possível e disponível, optou-se por descrever e analisar informações e documentos oficiais, encontrados nas respectivas páginas eletrônicas dos órgãos de coordenação de cada um dos governos não-centrais que são objetos de análise. Entretanto, a exemplo de São Paulo, foram escassas as informações encontradas no site da Secretaria de Relações Internacionais, o que gerou a motivação para recorrer a outras fontes, como artigos científicos e relatórios de pesquisa.

São poucas as referências bibliográficas existentes que tratam as ações internacionais dos governos não-centrais com profundidade, riqueza de informações e que demonstram os resultados concretos alcançados por intermédio da atuação internacional. Essa dificuldade é decorrente das próprias características das pesquisas científicas existentes: são recentes, visto que o tema da paradiplomacia começou a ser pesquisado e a divulgação do conhecimento sobre o respectivo fenômeno desenvolveu-se a partir da década de 1980; são abrangentes e preocupam-se, muitas vezes, em apresentar aspectos teóricos e instrumentais, em comparação e, exaustivamente discutidos na literatura, dedicam-se, em sua maioria, a pesquisar a ação específica de determinados governos não-centrais de forma limitada, sem comprometimento com um grau de aprofundamento mais acentuado. O resultado é a existência de contribuições valiosas e pertinentes, mas que, por outro lado, dificultam uma análise mais acurada, no sentido de conhecer a efetiva influência das ações desenvolvidas e demais repercussões geradas.

O método adotado preocupa-se em apresentar, de maneira funcional, a relação das ações com os atributos determinantes usados por Esther Barbé, na formulação do conceito de ator internacional, qual sejam: capacidade, habilidade e influência. A escolha desse critério como ponto de partida para analisar os resultados obtidos, é condicionada pelos atributos que compõem os diversos conceitos de ator internacional, formulados pelos

autores apresentados no primeiro capítulo dessa dissertação.⁷⁰⁸ Esses elementos formam cadeia comportamental, composta por três ações principais:⁷⁰⁹ as condições favoráveis à atuação internacional, representadas pela capacidade do ator, as ações propriamente, simbolizadas pela habilidade e as consequências das ações, caracterizadas pela influência. Assim sendo, em cada caso apresentado, o objetivo é evidenciar esses atributos relacionais nas ações de cada governo não-central. É necessário, portanto, destacar as contribuições da área da Psicologia, em especial, no que refere-se a compreensão do fenômeno comportamental.

O comportamento, nesse início de século XXI pode ser compreendido segundo Botomé, como um processo que envolve três componentes. Esses três componentes são conhecidos – na área da Psicologia, mais especificamente na Análise Experimental do Comportamento – como situação antecedente (condições favoráveis), classe de respostas (ação) e situação conseqüente (consequências) e estabelecem relações entre si. São componentes de um processo comportamental, que pode ser entendido como um fluxo (ou sequência) de eventos. Eventos que começam e terminam de maneira não abrupta em um período de tempo. Sendo assim, a situação antecedente é seguida pela ação que gera uma consequência e dá início a uma nova etapa do processo. Estes três eventos geram uma relação de funcionalidade, em que um passa a operar conforme a influência do outro e a depender dele.⁷¹⁰ Nesse sentido e como aponta Matos, uma análise funcional nada mais é pois do que uma explicação de um evento pela descrição de suas relações com outros eventos - anteriores ou posteriores.⁷¹¹

⁷⁰⁸ Para conhecer esses conceitos é necessário realizar a leitura das páginas do primeiro capítulo.

⁷⁰⁹ A cadeia comportamental, formada por três ações principais, é um modelo proveniente da área da psicologia, por meio das contribuições da análise do comportamento, quais sejam: a) as relações antecedentes, representadas pelo atributo de capacidade; b) as próprias ações, que são ilustradas pelo atributo de habilidade; c) e, por fim, as consequências das ações, ou os resultados em termos de influência. In: MATOS, Maria Amélia. *Análise Funcional do Comportamento*. Estudos de Psicologia, Campinas, v. 16, n. 3, p.8-18, dez. 1999.

⁷¹⁰ Botomé, Silvio Paulo. Sobre a noção de comportamento. In: FELTES, Heloísa Pedroso de Moraes; ZILLES, Urbano (Org.). **Filosofia: diálogo de horizontes**. Caxias do Sul (RS): EDUCS e Porto alegre (RS): EDIPUCRS, p.685-708, 2001.

⁷¹¹ MATOS, op.cit., p. 8-18.

Ao analisar os atributos de capacidade, habilidade, influência e autonomia, houve uma preocupação em estabelecer algumas características centrais, que deveriam estar presentes em cada caso pesquisado. Para avaliar a capacidade do governo subnacional, procurou-se analisar as diversas capacidades do governo não-central em questão, que contribuem para alcançar objetivos, a exemplo da existência ou não de órgão coordenador das relações internacionais. Com relação à habilidade, as próprias ações internacionais foram apresentadas. Com a intenção de avaliar a influência alcançada por intermédio da atuação desenvolvida, procurou-se avaliar os resultados alcançados depois das ações internacionais; se os governos não-centrais, neste contexto, conseguem modificar o comportamento dos demais atores internacionais.

4.2 CIDADE DE SÃO PAULO (BRASIL)

A atuação internacional da cidade de São Paulo iniciou-se, mais especificamente, durante o governo de Luisa Erundina (1989-1992). Contudo, somente no governo de Marta Suplicy (2001-2004), mediante a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), a participação do município no cenário internacional passou a ser institucionalizada, desempenhando um papel ativo e contínuo. Nesse período, as relações internacionais tornaram-se prioridade da administração. Para tanto, ocorreu a vinculação do projeto político interno do partido à estratégia de inserção internacional.⁷¹² Procurou-se, assim, projetar São Paulo internacionalmente de acordo com os objetivos da gestão, entre os quais: defender a luta contra a pobreza e a exclusão social nos fóruns internacionais e trabalhar em prol da democratização das decisões ocorridas no âmbito das redes internacionais de cidades, por meio da inclusão dos governos locais e regionais. O objetivo geral da inserção internacional de

⁷¹² Kjeld Jakobsen, o segundo secretário a assumir a SMRI, deixa claro que a atuação da secretaria é pautada pelo viés partidário da gestão petista e, assim sendo, se aproxima da história da esquerda, uma vez que as consequências negativas do neoliberalismo são percebidas como prejudiciais para o desenvolvimento do município e contribuem para gerar a pobreza e a exclusão social. O enfoque esquerdista da gestão de Marta Suplicy, neste sentido, preza por uma política de mudança. Os contatos internacionais desenvolveram-se de modo a concretizar as diretrizes prioritárias desta visão esquerdista. In: GAYARD, Nicole Aguilar. Subprojeto 2: Paradiplomacia na cidade de São Paulo: uma análise empírica da inserção internacional do município.. In: VIGEVANI, Tullo. **Gestão Pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Fapesp, 2006, p. 237, 1º Relatório Científico.

São Paulo era conquistar um espaço político internacional, para que fosse reconhecido como ator internacional e, não apenas desenvolver relações econômicas internacionais. De fato, desenvolveu-se atuação em diversas vertentes de ação, focando-se, principalmente, em dois eixos de ação centrais: captação de recursos e participação em redes internacionais de cidades.⁷¹³

4.2.1 Características principais

O município de São Paulo está inserido em uma região geográfica muito importante para o desenvolvimento do país – o sudeste –, constituindo-se como pólo principal para a atração de investimentos estrangeiros. A relação do município com o sistema internacional é bastante densa do ponto de vista econômico. É, ainda, notável centro de atração de capitais externos, de instalação de muitas empresas transnacionais e, portanto, gera ampla demanda de serviços e implementação de muitos centros de ensino avançados.⁷¹⁴

Apesar de ser reconhecida pelo alto índice econômico e de produção industrial, constituindo-se como o município com o PIB mais elevado da federação, é caracterizado pela pobreza e exclusão social de amplas parcelas da população. O superpovoamento do município contribui para o acirramento desses problemas, causando, ainda, desafios nas áreas de infra-estrutura e poluição ambiental, ampliando a desigualdade social. Esses fatores apresentam-se como motivadores da ação internacional do município, na medida que a busca de soluções ou amenização desses problemas se faz cada vez mais presente, e a possibilidade de obter apoio internacional ou participar de movimentos cooperativos são meios que passaram a ser buscados para aliviar as tensões da cidade.⁷¹⁵ Ao mesmo

⁷¹³ O município de São Paulo conseguiu maior abertura em suas relações paradiplomáticas com os países da Europa Ocidental. Isso comprova a existência de padrões pré-estabelecidos de paradiplomacia e, ao mesmo tempo, demonstra um certo grau de adaptação no desenvolvimento das relações internacionais existentes. Contatos também foram mantidos com a América Latina, seguindo as linhas da gestão petista: luta contra a pobreza e a exclusão social. In: *Ibidem*, p.233. Percebe-se assim, a ligação entre o ambiente doméstico e o internacional, ao vincular a ação internacional às estratégias internas de gestão municipal.

⁷¹⁴ In: *Ibidem*, p.199.

⁷¹⁵ As realidades da pobreza e exclusão social servem de argumento para a busca de uma atuação internacional cada vez mais eficaz por soluções aos problemas urbanos. O desenvolvimento da paradiplomacia de São Paulo na gestão de Marta

tempo, o município tem se inserido no cenário internacional globalizado para impulsionar a economia, por meio dos contatos com outros centros financeiros e na atração de novos investimentos.⁷¹⁶

4.2.2 Relação das ações em análise com os atributos de ator internacional

i) Condições favoráveis à atuação internacional – capacidade

Antes de expor as questões relacionadas com o atributo de capacidade, vale ressaltar que as condições naturais de São Paulo, tais como tamanho físico e populacional, aliadas as características econômicas e culturais, contribuem, antecipadamente, para torná-lo apto a atuar internacionalmente. Essas qualidades, conjuntamente, auxiliam a justificar a atuação ativa tanto em eventos e fóruns internacionais, assim como determinam demandas frente ao governo federal e no âmbito do relacionamento internacional desenvolvido com outros atores.⁷¹⁷ Entre as dimensões que compõem a capacidade para atuar no cenário internacional, pode-se destacar a autonomia interna dos governos não-centrais e a relação com o governo central.

Autonomia interna (amparo constitucional) – apesar da Constituição da República Federativa do Brasil não conferir possibilidade de ação internacional aos municípios brasileiros, atividade que compete exclusivamente ao governo central, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Constituição Federal de 1988 elevou a posição dos governos não-centrais, ao concedê-los mais autonomia internacional por meio da criação do federalismo trino, composto por três entes autônomos: a União, os estados, incluindo o Distrito Federal e os municípios.⁷¹⁸ No caso de São Paulo, a lei orgânica municipal confere à

Suplicy, nesta perspectiva, apresenta-se como política de resistência. In: *Ibidem*, p.235.

⁷¹⁶ *Ibidem*, p.216.

⁷¹⁷ *Ibidem*, p.239.

⁷¹⁸ ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. *Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência de São Paulo. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n.2, **p.12**, 2007. Disponível em: <<http://moodle.stoa.usp.br/mod/resource/view.php?id=48282>>. Acesso em: 12 abr. 2013. Mesmo que essa mudança constitucional tenha sido importante, é muito tímida diante da ampla autonomia concedida constitucionalmente aos governos não-centrais de países como a Bélgica e a Alemanha.

autonomia de desenvolver relações internacionais, o que legitima a atuação da SMRI.⁷¹⁹

Apesar da crescente importância da paradiplomacia, não houve adequado acompanhamento da legislação brasileira em relação ao ritmo das mudanças ocorridas no cenário internacional, que implicam na atuação mais assertiva dos governos subnacionais como coexecutores das políticas públicas internacionais. Entretanto, o reconhecimento da sua autonomia é de grande relevância, por um motivo central: no âmbito do esquema de divisão de competências, atribui-se aos municípios a gestão dos assuntos de interesse local, visto que é a unidade federativa que apresenta a relação mais direta com o cidadão.⁷²⁰ Existe, portanto, um descompasso entre a matéria das relações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro e as novas demandas e temáticas cada vez mais complexas, que surgem com a emergência de atores internacionais.⁷²¹ Além das provisões constitucionais, que podem limitar em maior ou menor grau a autonomia dos governos não-centrais, é importante discutir a respeito da relação com o governo central, ou seja, se é cooperativa ou conflitiva.

A relação com o governo central – a capacidade do município de São Paulo para atuar internacionalmente é condicionada parcialmente, pela relação mantida com o governo federal no sentido de contribuir para a coordenação e desenvolvimento dessas iniciativas. No Brasil, a institucionalização da paradiplomacia ocorreu por meio da criação da Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA)⁷²², em 1997, no âmbito do MRE.⁷²³ Isso não quer dizer, necessariamente, que o governo da cidade de São Paulo continuamente se beneficia do amparo desses aparatos burocráticos, no entanto, é válido ressaltar que contribuem, de

⁷¹⁹ GAYARD, op.cit.206.

⁷²⁰ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit p.13.

⁷²¹ Ibidem, p.14.

⁷²² O MRE esclarece o fundamental papel desempenhado pela AFEPA: “no âmbito dos assuntos federativos, compete à AFEPA promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às consultas formuladas. Em sua interlocução com os Estados e Municípios, a AFEPA é auxiliada pelos Escritórios de Representação do Itamaraty, localizados em diversos Estados brasileiros, aos quais compete coordenar e apoiar, junto às autoridades locais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério.” Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares>> Acesso em: 8 fev.2013.

⁷²³ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.11.

modo geral, com o desenvolvimento da coordenação entre os governos federal, estadual e municipal no Brasil.

O relacionamento entre o MRE e o município de São Paulo é indicativo da capacidade de ação internacional do município, na medida que tem a seu favor o ministério responsável pela formulação da política externa brasileira e responsável, inclusive, por coordenar a atuação internacional dos governos não-centrais brasileiros. É importante ressaltar que esse relacionamento ocorre de maneira fluída, sem o desenvolvimento de qualquer conflito, sendo possível considerar que a SMRI não sofreu oposição à atuação internacional ou grandes conflitos de interesse com os demais níveis de governo.⁷²⁴ Outro importante órgão que contribuiu para a institucionalização da paradiplomacia no Brasil e, conseqüentemente, para fornecer suporte para as ações internacionais dos governos não-centrais é a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF)⁷²⁵, vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.⁷²⁶

O relacionamento da prefeita Marta Suplicy com o presidente da época, Luiz Inácio Lula da Silva, desenvolveu-se de maneira positiva, na medida que compartilhavam do mesmo partido político e, conseqüentemente, de muitos ideais comuns às duas instâncias de governo.⁷²⁷ Um exemplo interessante do apoio mútuo que existia entre os dois governantes, pode ser demonstrado diante da participação conjunta do presidente e da prefeita à primeira missão brasileira em viagem de negócios para a China. Marta Suplicy esteve presente a convite do presidente Lula, o

⁷²⁴ GAYARD, op.cit., p.260.

⁷²⁵ Entre algumas das competências da SAF, devem ser mencionadas: acompanhar a situação social e política dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das unidades da Federação; gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo; subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal; contribuir com os órgãos do Governo Federal nas ações que tenham impacto nas relações federativas; contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental junto aos entes federados e à sociedade; estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados; estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados; subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica. Disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_fed> Acesso em: 11 fev.2013.

⁷²⁶ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.16.

⁷²⁷ GAYARD, op.cit., p.247.

que contribui à projeção internacional da prefeitura e confirma o apoio e fomento à iniciativa paulistana de inserção internacional, na projeção das políticas desenvolvidas pela gestão.⁷²⁸

Apesar de manter um relacionamento cooperativo com o governo federal, que reflete-se nas relações favoráveis mantidas com o MRE, outra variável importante relacionada com a projeção não-central nas relações internacionais refere-se ao desenvolvimento de aparatos burocráticos criados cm o propósito de coordenar e promover a paradiplomacia dos governos não-centrais.

Existência de um órgão de coordenação das relações internacionais – a capacidade do município de desenvolver relações internacionais tornou-se possível a partir da criação da SMRI⁷²⁹, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004). Esta secretaria forneceu condições para a inserção internacional da cidade de São Paulo e por meio dela desenvolveu ações que configuraram um comportamento mais assertivo e organizado do ponto de vista da inserção internacional. Durante o mandato petista, objetivou-se desenvolver uma verdadeira diplomacia municipal, capaz de influenciar as políticas internacionais de interesse da administração local, aprimorar a imagem de São Paulo no exterior e fortalecer a cooperação descentralizada.⁷³⁰

As atribuições primárias da SMRI são projetar São Paulo no cenário internacional e estabelecer contatos e parcerias com diversos organismos internacionais.⁷³¹ Foi criada em junho de 2001, pela Lei nº 13.165, com o propósito de atuar em conjunto com as demais secretarias municipais na definição, coordenação e implementação das relações internacionais da prefeitura municipal. Por lei, a SMRI tem como principais

⁷²⁸ Ibidem, p.242.

⁷²⁹ São Paulo é um exemplo típico, de que as ações internacionais dos governos não-centrais, na maioria dos casos, são organizadas por meio da criação de alguma estrutura institucional de coordenação dessas atividades. Verifica-se que é comum a prática da criação e estabelecimento de departamentos, escritórios ou secretarias municipais facilitadores do processo de internacionalização, como é o casode São Paulo.

⁷³⁰ JAKOBSEN, Kjeld. A Política de Relações Internacionais do Município de São Paulo de 2001 a 2004. In: VIGEBANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Cedec, 2006, p. 40.

⁷³¹ Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/organizacao/index.php?p=1171> Acesso em: 11 fev.2013.

atribuições:⁷³² assessorar o prefeito em contatos internacionais com governos e entidades públicas ou privadas; estabelecer e manter relações e parcerias com organismos multilaterais, ONGs, fundações, representantes diplomáticos, empresas internacionais, cidades-irmãs e demais entidades afins; fornecer suporte técnico aos órgãos da administração direta e indireta de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional.

Com a SMRI, houve a formação de uma estrutura institucionalizada para coordenar as relações internacionais municipais e, consciente do papel estratégico desempenhado, a secretaria desenvolveu objetivos, estabeleceu funções, linhas de atuação, amparada por recursos financeiros, materiais e humanos. Foi estabelecido um órgão destinado à estabelecer contatos internacionais nas mais diversas vertentes de atuação, conforme pode ser conferido diante das linhas de ação priorizadas pela instituição. Por meio dessa secretaria, há uma maior facilidade em angariar informações, realizar negociações, desenvolver e propor projetos.⁷³³

O município conta com condições que, conjuntamente, contribuem para estabelecer um canal de comunicação direto e permanente com o sistema internacional internacional, possibilitando manter comportamento contínuo e crescente. A criação da SMRI contribuiu para abrir a possibilidade de usar a arena internacional para o desenvolvimento de uma atuação internacional política, pois o município almejou ser ator político no cenário internacional e não apenas atuar na esfera econômica além das fronteiras nacionais.⁷³⁴ A mudança do foco de atuação, direcionada, sobretudo, na dimensão política do cenário internacional, representa o posicionamento governamental institucionalizado construído pela SMRI.

Ao mesmo tempo que as condições internas mostravam-se vantajosas, devido a formulação de objetivos concretos e propostas definidas por parte da secretaria, demonstrando um comportamento internacional mais impositivo, o contexto internacional também favoreceu a existência da SMRI. No período de 2001 a 2004, particularmente a paradiplomacia passou a ser mais conhecida e praticada pelos governos não-centrais, revelando-se como prática institucionalizada ao redor do mundo. O contato com o exterior é facilitado e ampliado e, assim,

⁷³²Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/organizacao/index.php?p=37099> Acesso em: 11 fev. 2013.

⁷³³ GAYARD, op.cit., p.229.

⁷³⁴ Ibidem, p.210.

promovido pelas novas tecnologias, torna-se mais acessível encontrar parceiros e compartilhar propostas.⁷³⁵

A capacidade do município revelou-se, ainda, no que diz respeito a preparação de uma estratégia direcionada para a ação exterior, que antecipa a influência da interdependência e dos impactos causados pelo adensamento da relação entre a esfera doméstica e a global. Para tanto, foram estabelecidas estratégias de atuação no âmbito internacional pautadas no reconhecimento da interdependência existente entre as esferas doméstica da SMRI, e a transnacional, devido a domesticização dos problemas internacionais e a promoção do desenvolvimento local, via inserção internacional ativa por parte da cidade.⁷³⁶

A participação no âmbito da UE, por intermédio do Programa Urb-Al, conforme será visto mais a diante, é um exemplo da capacidade do município, de levar a marca da política interna – baseada nos temas da inclusão social, combate à pobreza, à violência e a desigualdade na distribuição de renda – para o espaço de cooperação das redes de cidades da América Latina e Europa. Dessa maneira, foi possível articular a intervenção política nos fóruns internacionais que discutiam alternativas à globalização, manter um posicionamento frente às instituições internacionais e um discurso coerente nas negociações sobre a cooperação descentralizada. Os projetos de cooperação mais relevantes desenvolvidos pelo município relacionavam-se com a política de desenvolvimento e inclusão social.⁷³⁷

No que se refere aos recursos disponíveis, o município de São Paulo, diante da criação da SMRI, destinou uma quantia pouco significativa do seu orçamento para que fosse possível desenvolver as relações internacionais do município, no entanto, houve inicialmente falta de recursos para investir na área internacional.⁷³⁸ As restrições orçamentárias

⁷³⁵ Ibidem, p.231.

⁷³⁶ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.15

⁷³⁷ JAKOBSEN, op.cit., p.41.

⁷³⁸ GAYARD, op.cit., p.199. Entre as dificuldades presentes na realidade de muitos municípios brasileiros, encontra-se a falta de recursos para investir na área internacional, devido a endividamentos, baixa receita e demais restrições orçamentárias. Muitos prefeitos têm certa relutância em investir demasiadamente na área de Relações Internacionais, porque o retorno em termos de recursos é lento e os existentes para atender as demandas imediatas da população são poucos. Em outros casos, o tema é encarado como muito complexo e possível gerador de desgastes políticos, evitando-se o debate com a população e as representações políticas locais. Portanto, perde-se uma boa oportunidade de colaborar para a solução técnica, financeira e política de alguns dos problemas enfrentados pelos

crônicas fizeram com que algumas iniciativas interessantes fossem descartadas, devido à falta de financeiro. Outra dificuldade encontrada foi a carência de recursos humanos capacitados para atuar na área internacional, pois os funcionários da SMRI eram basicamente técnicos comissionados, o que gerou a necessidade de criar posteriormente o cargo de analista de Relações Internacionais. Mesmo com a possibilidade de contar com quadro qualificado de profissionais, que conheciam sobre relações internacionais e cooperação internacional, outro problema era a possível descontinuidade de algumas políticas essenciais, no momento de alternância de poder na prefeitura.⁷³⁹

A capacidade de organização internacional do município consolidou-se por meio da formação de uma estrutura, que consistia em uma agenda de trabalho em torno de cinco eixos centrais:⁷⁴⁰ participar ativamente em redes internacionais de cidades, com o intuito de promover o papel crescente desses atores nos organismos internacionais; estabelecer contatos internacionais, com a intenção de acompanhar e encaminhar projetos para organizações multilaterais; desenvolver o intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação técnica; captar, estimular e induzir investimentos de empresas multinacionais na cidade e ampliar sua parceria com projetos da prefeitura; divulgar internacionalmente as experiências de gestão pública e de projetos sociais inovadores desenvolvidos pela prefeitura de São Paulo.

ii) Ações desenvolvidas – habilidade

municípios. In: JAKOBSEN, op.cit., p.38. A despeito dessa aparente dificuldade de recursos, atualmente, muitos governos regionais e municipais em vários países desenvolvidos passaram a despender recursos de seus orçamentos para a realização da cooperação internacional. O exemplo da Espanha é representativo dessa situação, onde cada município, província e região, além do governo nacional, aplicam um percentual do orçamento para o desenvolvimento da cooperação internacional. In: Ibidem, p.45.

⁷³⁹ Ibidem, p.39. A alternância partidária, neste sentido, dificulta a consistência e a duração da política internacional alinhada a um projeto de desenvolvimento de longo-prazo. As relações internacionais de qualquer município são institucionais e devem prosseguir independente dos posicionamentos políticos dos governantes de cada mandato. Entretanto, esse estágio avançado da gestão pública, não foi ainda atingido no Brasil e no caso de São Paulo verifica-se descontinuidade nas suas ações internacionais. In: Ibidem, p.39-40.

⁷⁴⁰ GAYARD, op.cit., p.226.

A habilidade de inserção internacional pode ser verificada, a partir do momento em que o município conseguiu adequar e articular suas necessidades e demandas internas à estratégia de inserção internacional. Na gestão de Marta Suplicy, os temas do combate à pobreza, à exclusão social e a democratização das decisões internacionais constituíram-se como centrais na atuação internacional do município e favoreceram a presença paulistana nesses espaços. O escopo da atuação internacional é bastante variado. São Paulo desenvolveu relações bilaterais com municípios, regiões e países⁷⁴¹ e, inclusive, manteve contato frequente e procurou debater sobre temas financeiros junto às instituições multilaterais, entre as quais o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e diversos organismos da UE. O protagonismo municipal, ainda, pode ser verificado diante da organização e participação em eventos internacionais, visitas recebidas por autoridades estrangeiras.⁷⁴²

De maneira geral, a atuação de São Paulo concentrou-se nos cinco eixos centrais que condicionam a atuação internacional do município. Primeiramente, na participação ativa nas principais redes internacionais de cidades. Nas demais linhas de ação, o encaminhamento de projetos para organizações multilaterais foi a principal forma de captação de recursos. Destacam-se os financiamentos obtidos junto ao Banco Mundial, BID, UE, entre outros. O intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação descentralizada foram muito incentivados por contribuírem à aproximação entre governos. O estímulo a investimentos de empresas transnacionais foi pouco desenvolvido no período. A divulgação internacional das experiências de gestão pública e de projetos sociais inovadores desenvolveu-se como resultado da atuação pró-ativa nas redes internacionais, em projetos desenvolvidos pela cidade, a exemplo da Feira e Congresso Internacional de Cidades (URBIS), uma feira internacional e

⁷⁴¹ Ao mesmo tempo em que a integração do município às redes internacionais de cidades aconteceu, foi iniciado o estabelecimento de relações bilaterais com as seguintes cidades: na América Latina - Buenos Aires, Rosário, Montevideu, Quito, Santa Cruz de la Sierra, San Salvador, Manágua, Bogotá, entre outras; em outros continentes - Barcelona, Londres, Manchester, Paris, Saint Dennis, Genebra, Lyon, Roma, Milão, Erivan, Johannesburgo, Maputo, Beiruth, Osaka, Beijing. As relações com governos regionais direcionaram-se para a Ile de France, PACA (Provença-Alpes-Côte d'Azur), na França, Emiglia Romagna, na Itália e Catalunha, na Espanha. Com os governos nacionais, por intermédio do corpo diplomático residente no Brasil, mantiveram-se contatos fluídos especialmente com a França, Itália, Finlândia, Reino Unido, Irlanda, Holanda, Rússia, Japão, Argentina, Líbano, China, entre outros. In: JAKOBSEN, op.cit., p.42.

⁷⁴² ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.17.

congresso, ambos desenvolvidos pelo município para a discussão de políticas públicas.⁷⁴³

Participação em redes internacionais de cidades – o avanço da inserção internacional aconteceu por meio da integração em redes internacionais de cidades⁷⁴⁴, destacando-se a participação nas redes interregionais, como a exemplo do Programa Urb-AI da UE.⁷⁴⁵ O objetivo dessa iniciativa é o de desenvolver redes de cooperação descentralizada entre autoridades locais a respeito de desafios concretos relacionados ao desenvolvimento urbano local. Marta Suplicy participou de alguma rede do Programa Urb-AI, por meio dos seguintes temas: Rede 5 – Políticas Sociais e Urbanas e Rede 7 – Gestão e Controle de Urbanização. Em contrapartida, no âmbito das redes globais de cidades, São Paulo participa da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).⁷⁴⁶

⁷⁴³ GAYARD, op.cit., p.234. Todas as linhas de ação foram desenvolvidas com a intenção de seguir os ideais da gestão. A cooperação internacional foi mecanismo que serviu como meio para o desenvolvimento das políticas públicas do municípios, em especial, as orientadas ao combate da exclusão social das dinâmicas neoliberais. Essa relação evidencia a interdependência entre as esferas doméstica e a internacional, demonstrando como uma exerce influência e é dependente da outra. In: Idem.

⁷⁴⁴ Outras redes internacionais de cidades, que São Paulo participou durante a gestão de Marta Suplicy: a) IT4ALL – rede criada com o mandato do Instituto das Nações Unidas para a Formação e Pesquisa (UNITAR) para debater oportunidades e desafios criados pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicações e da sociedade da informação; b) Mercocidades – atuação importante na coordenação da unidade temática sobre o meio-ambiente, em 2002 e 2003, e, ainda, das unidades temáticas sobre desenvolvimento econômico local, turismo, cultura e educação. Destacam-se como exemplos, ainda, a participação na União de Cidades e Capitais Ibero-americanas (UCCI), Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA) e a *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI). In: Ibidem, p.239.

⁷⁴⁵ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.17.

⁷⁴⁶ Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm> Acesso em: 15 fev.2013. O Urb-AI foi implementado em 1995 e até a atualidade contribuiu para reunir mais de 680 autoridades locais em projetos que afetam vários temas de preocupação local: drogas, meio-ambiente, participação cidadã, redução da pobreza, transportes, segurança, planejamento urbano, desenvolvimento econômico, sociedade da informação e democracia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm> Acesso em: 15 fev.2013.

Participação em eventos internacionais – a habilidade internacional desenvolveu-se mediante a realização e participação em eventos internacionais,⁷⁴⁷ que contribuíram para promover a cooperação internacional com os demais governos não-centrais e atores internacionais e com o propósito de divulgar a cidade de São Paulo internacionalmente. Em 2004, o município foi sede de significativo evento internacional, a XI Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).⁷⁴⁸ Desempenhou atuação ainda em viagens internacionais e integrou missões diplomáticas em fóruns internacionais.⁷⁴⁹

Entre os principais eventos que São Paulo sediou ou participou, destacam-se:⁷⁵⁰ a URBIS, realizada nos anos de 2002, 2003 e 2004, mediante congressos referentes aos temas, da inclusão social, gestão pública e inovação, macropolíticas para o desenvolvimento local e, cidades e regiões metropolitanas, respectivamente. Esse evento é, de modo geral, formado por uma feira de exposições realizada paralelamente a um congresso internacional. Nesse congresso, reúnem-se autoridades locais, OIGs, ONGs e empresas. Os objetivos são promover o encontro de diversos contatos relacionados à gestão urbana, além de projetar a imagem de São Paulo enquanto cidade cosmopolita e influente nos mecanismos de cooperação internacional.

O Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça, realizado em 2003, contou com a participação de Marta Suplicy junto ao presidente Luís Inácio Lula da Silva e se posicionou claramente como representante da cidade. Na ocasião, a prefeita participou da principal feira européia para turismo de negócios, com o objetivo de atrair clientes de turismo de negócios para São Paulo. Na mesma viagem, Marta Suplicy se reuniu com representantes da Organização Mundial da Saúde (OMS), para tentar firmar um acordo de apoio técnico no programa de combate à dengue em São Paulo.

⁷⁴⁷ Podem ser mencionados, ainda, a realização, em São Paulo, de dois encontros da Rede 10 do Programa URB-AL, da Assembléia Anual do *Cities Alliance*, a primeira reunião do Comitê Executivo da CGLU, o Fórum Mundial da Educação e o Fórum Mundial da Cultura. In: JAKOBSEN, op.cit., p.45.

⁷⁴⁸ GAYARD, op.cit., p.239; p.241-242.

⁷⁴⁹ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.18. Esteve presente em quatorze eventos internacionais, excluindo-se as viagens internacionais realizadas pela prefeitura para a negociação de acordos de cooperação e integrou missões diplomáticas, com destaque à Conferência para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (Rio + 10) e para o Fórum Econômico de Davos, em 2002. In: *Ibidem*.

⁷⁵⁰ GAYARD, op.cit., p. 239; p.241-242.

Participação em viagens ao exterior e missões – as viagens internacionais da prefeita de São Paulo constituíram-se como fundamentais para estabelecer relações com outras cidades e dar início a fluxos de visitas, intercâmbios e projetos futuros de cooperação. O mais importante: esse tipo de iniciativa deu início a um processo, que contribuiu para criar condições para o estreitamento de relações bilaterais.⁷⁵¹

A prefeita realizou viagens internacionais, a fim de articular e concretizar projetos e acordos internacionais. É importante destacar que negociou acordos diretamente com os governos centrais dos países visitados. As que tiveram maiores repercussões são: visita à França, em 2001; ao Japão, em 2002 e à China, em 2004.⁷⁵² Em fevereiro de 2004, a prefeita foi enviada à primeira missão brasileira em viagem de negócios à China, realizada pelo governo federal brasileiro. O objetivo da participação de São Paulo era buscar parcerias nas áreas de saúde, transporte e construção civil.

iii) Consequências da atuação internacional – influência

A atuação internacional possibilitou, como acima ilustrado, alcançar objetivos e exercer influência em duas vertentes diferentes: a SMRI usou das relações internacionais tanto para desenvolver a gestão local, por meio de projetos de financiamentos internacionais e de programas de cooperação técnica quanto para divulgar e projetar a cidade no cenário internacional. Ao divulgar sua imagem e as experiências de gestão pública,⁷⁵³ São Paulo pode ser mais um dos muitos exemplos de cidade que atua no plano externo, a afim de buscar melhorias para as suas políticas locais a partir de acordos de cooperação, negociados com outros atores internacionais.⁷⁵⁴

A cooperação internacional desenvolvida por São Paulo possibilitou, por meio da sua influência, a viabilização de vários projetos importantes:⁷⁵⁵ a construção e início de operação de um Restaurante Escola, com apoio das cidades de Genebra e Lyon; a reforma da Fonte Milão no Ibirapuera, com apoio da cidade de mesmo nome; a realização de estudos e seminários sobre legalização fundiária, com apoio do *Cities Alliance*; e a oferta de cursos de francês em escolas municipais. Por representar o

⁷⁵¹ JAKOBSEN, op.cit., p.45.

⁷⁵² GAYARD, op.cit., p.240

⁷⁵³ Ibidem, p.228.

⁷⁵⁴ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.20.

⁷⁵⁵ JAKOBSEN, op.cit., p.46.

primeiro eixo da atuação internacional, São Paulo exerce influência nas redes de cidades internacionais, particularmente no Programa Urb-Al e na CGLU.

Influência nas redes internacionais de cidades – no âmbito das redes interregionais, o Programa Urb-Al foi de grande significado para a gestão de Marta Suplicy, pois no seu escopo de atuação foi possível levar ao cenário internacional um tema prioritário para a administração municipal: o combate contra a pobreza. A prefeita valeu-se da sua influência e coordenadoria da Rede 10 – Combate à Pobreza Urbana, a partir de outubro de 2002, para promover o debate e movimentar ações voltadas para o tema e o desenvolvimento de projetos de cooperação.⁷⁵⁶

Ao propor o tema Combate à Pobreza Urbana, o município recebeu da UE 500 mil euros. Ao defender esse tema como prioridade da gestão administrativa, o espaço de coordenação aberto mediante a participação na rede, contribuiu para a projeção municipal no âmbito do Programa Urb-Al, ao mesmo tempo, para inserir o município na liderança do combate à pobreza.⁷⁵⁷ Assim sendo, o município contribuiu indiretamente por meio dessa rede, com projetos para combater a exclusão social e a pobreza e promover mais coesão social, na Europa e América Latina. Este trabalho deu origem a quatorze projetos de cooperação internacional, por intermédio das redes de segurança urbana, igualdade de oportunidades, democracia participativa e combate à pobreza urbana. Esses projetos envolveram aproximadamente trezentos sócios entre municípios e ONGs dos dois continentes, constituindo-se em valioso mecanismo de fomento de políticas públicas internacionais, ao mobilizar mais de dois milhões de euros durante três anos.⁷⁵⁸

No âmbito regional da Mercocidades, procurou lutar pela ampliação do MERCOSUL, buscando fomentar áreas restritas não somente ao aspecto comercial, mas à cooperação descentralizada, inclusive, por meio da realização de fóruns de discussão acerca do futuro do bloco de integração regional. A Mercocidades representa, neste sentido, a possibilidade de maior participação dos governos locais e regionais nas decisões tomadas no âmbito do bloco regional sul-americano.⁷⁵⁹

Em contrapartida, na CGLU, a influência de São Paulo foi exercida mediante o papel direto desempenhado pela prefeita. Marta Suplicy participou ativamente na defesa da inserção política dos municípios

⁷⁵⁶ GAYARD, op.cit., p.229.

⁷⁵⁷ Ibidem, p.237.

⁷⁵⁸ JAKOBSEN, op.cit., p.42

⁷⁵⁹ GAYARD, op.cit., p.242.

no cenário internacional, diante do peso político da organização, que representa a maior rede de cidades e governos locais no mundo. O objetivo consistia em fazer pressão e alavancar a força dessas redes frente a organismos internacionais de decisão.⁷⁶⁰

A influência da prefeita na instituição pode ser demonstrada, particularmente diante de duas ações principais: o esforço despendido no processo de fusão, que levou à criação dessa instituição e o reconhecimento do importante papel político desempenhado pelos municípios no cenário internacional. A primeira, relaciona-se com a tentativa de assegurar o justo espaço na distribuição de poder da então recente formada entidade e, prioritariamente, atribuir um sentido político à fusão.⁷⁶¹

A segunda está relacionada com a participação mais ampla dos municípios nos processos de decisão, a fim de promover a democratização das decisões nos âmbitos nacional e internacional.⁷⁶² Enquanto primeira presidenta eleita,⁷⁶³ Marta Suplicy influenciou o andamento da instituição e os demais atores participantes, pois lutou ativamente por um canal de participação da CGLU na ONU. Essa reivindicação seguiu o caminho de conquistar um novo papel para os governos locais e muito do que foi desenvolvido na SMRI durante a gestão petista se voltou a busca desse espaço.⁷⁶⁴ Apesar do requerimento de um assento na ONU ter sido feito por meio da rede CGLU, e não diretamente pelo município de São Paulo, este era membro ativo da rede e defendeu essa causa durante a gestão de Marta Suplicy.⁷⁶⁵

⁷⁶⁰ Ibidem, p.238.

⁷⁶¹ JAKOBSEN, op.cit., p.43.

⁷⁶² GAYARD, op.cit., p.236. A idéia de democratização se pauta na idéia de que os municípios e os governos locais são as camadas de governo mais próximas do cidadão e, para tanto, sua participação é mais efetiva, conhecem melhor os problemas e reivindicações dos cidadãos, conseguem determinar os problemas locais. O reconhecimento do papel dos governos locais passa, então, pela reivindicação de uma participação mais ativa dessas instâncias locais nos processos de tomada de decisão na arena internacional. Por sua vez, a projeção internacional é um fator determinante para um maior reconhecimento das cidades, principalmente na obtenção de apoio da comunidade internacional. In: Ibidem, p.235.

⁷⁶³ A escolha de Marta Suplicy como uma das presidentas da CGLU deve-se a luta contra o neoliberalismo, as experiências municipais bem-sucedidas no âmbito das políticas sociais e da democracia participativa que, conjuntamente credenciaram a candidatura e propostas concretas para o funcionamento da entidade. In: JAKOBSEN, op.cit., p.43.

⁷⁶⁴ GAYARD, op.cit., p.230.

⁷⁶⁵ Ibidem, p.209.

Influência em eventos internacionais - a influência exercida por meio dos eventos internacionais nos quais o município foi sede ou participou como convidado, a exemplo da UNCTAD, pode ser percebida como positiva, se for considerado o grande potencial conquistado do ponto de vista político. Entre os resultados favoráveis, há que se destacar a maior visibilidade internacional para o município e para a prefeitura e a promoção municipal mediante a ligação feita da imagem do município ao desenvolvimento de eventos, que propuseram repensar a gestão municipal e as dinâmicas urbanas.⁷⁶⁶

Com relação a URBIS, o evento mostrou-se um espaço propício para o encontro de diversos parceiros comprometidos com o meio e a gestão urbana, promovendo a causa das cidades, a projeção da imagem de São Paulo enquanto cidade cosmopolita e influente nos mecanismos de cooperação internacional.⁷⁶⁷ A influência desempenhada por ter sido sede da URBIS, reside no espaço aberto para o intercâmbio e compartilhamento de experiências bem sucedidas de políticas públicas e de cooperação com outras cidades. Essa influência se estendeu a outras iniciativas: durante o período mencionado, foi despertado o interesse nas autoridades de outros países, devido a muitos dos acordos de cooperação concluídos e a maior visibilidade alcançada pela cidade em decorrência do mencionado evento.⁷⁶⁸

Influência das viagens internacionais – as viagens internacionais aparecem como oportunidades interessantes, para exercer influência por meio do estabelecimento de contatos e acordos internacionais. Abrem a possibilidade para o aprofundamento das relações bilaterais entre países e governos não-centrais. Constituem-se como oportunidade para a apresentação de propostas e se caracterizam por uma série de tentativas de estabelecer diferentes contatos sobre diversos temas.⁷⁶⁹

O encontro da prefeitura com diversas autoridades nacionais a respeito de ampla variedade de temas, a exemplo das viagens realizadas à França e ao Japão, coloca em evidência a projeção do município em suas viagens internacionais. A prefeitura adquiriu grande relevância internacionalmente no desenvolvimento dos contatos paradiplomáticos para a cidade e conseguiu, assim, vincular a imagem da SMRI e a paradiplomacia desenvolvida, à sua figura pessoal.⁷⁷⁰

⁷⁶⁶ Ibidem, p.239.

⁷⁶⁷ GAYARD, op.cit., p.239

⁷⁶⁸ ONUKI;OLIVEIRA, op.cit., p.18.

⁷⁶⁹ GAYARD, op.cit., p.242.

⁷⁷⁰ Idem.

Por exemplo, em sua visita à Suíça, em 2003, a influência desempenhada pode ser verificada quando a prefeita procurou atrair clientes de turismo de negócios para São Paulo e se reuniu com a organização intergovernamental OMS, para tentar firmar um acordo de apoio técnico no programa de combate à dengue de São Paulo.⁷⁷¹ Por sua vez, em visita à França, em 2001, o objetivo foi o de aprofundar relações com o governo francês, organizações internacionais e empresários dispostos a investir em São Paulo.⁷⁷² Esse comprometimento demonstra uma tentativa de influenciar o comportamento de diversos atores internacionais que compartilham oportunidades de cooperação.

Entre os resultados alcançados mediante as viagens internacionais da prefeita, podem ser destacados diversos acordos e parcerias: acordo de cooperação cultural tripartite com o governo francês e o SESC de São Paulo, no qual foi concluído o intercâmbio entre os Centros Culturais São Paulo e de Georges Pompidou; parceria com o Ministério da Educação francês, para a formação de professores do ensino básico da rede municipal, acesso a técnicas francesas de avaliação curricular e a experiência do país em relação ao uso de computadores nas escolas; parceria com o Ministério da Saúde da França, acerca do treinamento de administradores de hospitais, ministrado por técnicos franceses. Como resultado prático, foi acertada a obtenção de *know-how* na área de saúde; para o projeto de descentralização e municipalização da saúde; acordo de cooperação com o governo francês para viabilizar projetos de preservação e valorização do patrimônio arquitetônico e urbano da cidade.

Em visita ao Japão, em março de 2002, a convite do Ministério de Relações Exteriores do Japão, foram estabelecidos diversos contatos. A prefeita manteve relacionamento direto com a ministra dos negócios estrangeiros do Japão e procurou por meio da sua persuassão atrair investidores japoneses para o município de São Paulo, a fim de auxiliar no controle do problema da exclusão social. A mencionada temática doméstica, portanto, serviu como influência internacional, ao conseguir ganhar apoio do governo japonês.⁷⁷³

A prefeita discutiu diretamente com a ministra dos Negócios Estrangeiros do Japão sobre o andamento das relações econômicas do país com o município de São Paulo. Entre os acordos firmados cabe destacar: acordo entre a prefeitura de São Paulo e a prefeitura de Osaka, para a

⁷⁷¹ Idem.

⁷⁷² Ibidem, p.240.

⁷⁷³ GAYARD, op.cit., p.240.

cooperação técnica nas áreas de tratamento de lixo, de preservação do meio-ambiente, de informatização da administração e de recuperação urbana do bairro da Liberdade, no centro de São Paulo. Esse acordo incluiu ainda o intercâmbio de informações, consultas técnicas, formação de especialistas e organização de simpósios e conferências. Nessa viagem, Marta Suplicy recebeu do Banco de Cooperação Internacional do Japão (BBIC), a promessa de financiamento de dois piscinões, no valor de 60 milhões de reais, que seriam construídos no Vale do Anhangabaú, para evitar enchentes na região.⁷⁷⁴ A questão da exclusão social também foi apresentada na viagem, quando a prefeita solicitou investimentos na reparação dos graves problemas gerados a partir da exclusão social do município;

Influência exercida com por meio da captação de recursos no exterior – São Paulo conseguiu angariar recursos financeiros e técnicos, que constituíram-se em porta de entrada para a cooperação política.⁷⁷⁵ Ao mesmo tempo em que a captação de recursos internacionais favorece a cooperação política e a concretização de acordos internacionais, os acordos de cooperação assinados pela prefeitura de São Paulo e negociados pela SMRI resultam na captação de recursos internacionais junto a instituições multilaterais com o BID e o Banco Mundial.⁷⁷⁶

Há uma grande quantidade de recursos que, em sua maior parte, referem-se a financiamentos de projetos específicos de políticas públicas locais, principalmente na área da educação. Durante o período 2001 a 2004, a captação de recursos financeiros por intermédio da cooperação internacional resultou em valores elevados, provenientes principalmente de acordos feitos com governos europeus.⁷⁷⁷

Influência no âmbito das instituições financeiras multilaterais – destacam-se os constantes contatos e discussões, possibilidades de cooperação, a promoção do debate sobre políticas urbanas e sociais. O

⁷⁷⁴ Esse empréstimo, todavia, estava submetido ao aval do governo federal brasileiro por duas questões: o interesse pelo financiamento deveria ser oficializado ao Japão e, em segundo lugar, a prefeitura de São Paulo deveria ser autorizada pelo governo federal a formalizar o financiamento, uma vez que a cidade está proibida de tomar empréstimos, pela Lei de responsabilidade fiscal. In: *ibidem*, p.242. Essa situação demonstra, por um lado, a falta de autonomia dos governos não-centrais brasileiros e, por outro, a relação de dependência mantida em relação ao governo federal, quando são estabelecidas iniciativas de cooperação em âmbito internacional.

⁷⁷⁵ JAKOBSEN, *op.cit.*, p.45.

⁷⁷⁶ ONUKI; OLIVEIRA, *op.cit.*, p.18.

⁷⁷⁷ *Idem*.

governo municipal de São Paulo foi um defensor fundamental da revisão dos critérios adotados pelas instituições financeiras multilaterais, para conceder créditos aos municípios. O argumento usado pelo município baseava-se na idéia de que a concessão desses créditos não estivessem subordinadas aos endividamentos dos países no qual estavam inseridos e sim, a sua própria capacidade de honrar com os compromissos financeiros arrumados e que os eventuais empréstimos concedidos não fossem somados às dívidas nacionais. Essa proposta foi exposta diretamente, quando a prefeita foi convidada para proferir uma palestra sobre políticas urbanas em um seminário internacional, promovido pelo Banco Mundial, no final de 2003.⁷⁷⁸ Esse é um exemplo claro, de que e apesar dos governos subnacionais estarem inseridos dentro do espaço estatal, são atores independentes e buscam por uma maior autonomia.

Outro momento no qual foi possível verificar a influência da cidade de São Paulo, aconteceu em 2004, quando o então secretário geral da ONU, Kofi Annan, visitou o município. Esta foi uma oportunidade importante para discutir com essa autoridade as reivindicações municipais frente à reforma da referida organização, principalmente no que se refere a possibilidade do reconhecimento do *status* dos prefeitos e governadores junto à organização, como autoridades de governos locais.⁷⁷⁹

4.2.3 Panorama geral da atuação internacional de São Paulo

A atuação internacional da cidade de São Paulo revela grande potencial para ser ator internacional, na medida que consegue cumprir com os atributos de capacidade, habilidade, influência e autonomia. Mesmo que, em alguns momentos, torna-se difícil medir com precisão qual o escopo e magnitude de cada um desses elementos na atuação internacional desse município, verificou-se em geral: a) a capacidade existe e pode ser verificada por meio da criação de entidades no âmbito do governo federal brasileiro, com o propósito de coordenar as relações com os respectivos governos não-centrais; a institucionalização das relações de São Paulo por intermédio da instalação da SMRI, portadora de objetivos, principais eixos de ação, recursos humanos e financeiros.

Quanto à habilidade, o município mostrou desenvolver relações em diversos âmbitos, bilateral ou multilateral, com outros atores internacionais referentes a temas variados, principalmente relacionados aos interesses

⁷⁷⁸ JAKOBSEN, op.cit., p.42.

⁷⁷⁹ Idem.

prioritários do município – combate à pobreza e a exclusão social –, entre os quais: participação em redes internacionais de cidades, encaminhamentos de projetos junto a organizações multilaterais, intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação técnica, divulgação internacional das experiências de gestão pública, participação em eventos internacionais, estabelecimento de viagens e missões.

A influência exercida por São Paulo reside nas áreas de atuação, nas quais o município demonstrou ter habilidade para desenvolver sua participação nas relações internacionais: o encaminhamento de projetos para organizações multilaterais resultou na captação de recursos internacionais e concretização de projetos; a participação nas redes internacionais de cidades contribuiu para promover a causa das cidades e combater desafios internos – a exclusão social e a pobreza–originando projetos de cooperação; as viagens contribuíram para o estabelecimento de contatos diretos, acordos e parcerias e cooperação técnica mediante a intercâmbios.

As iniciativas mencionadas revelam uma atuação característica de um ator global: que possui seus objetivos planejados, tem capacidade e habilidade para mobilizar recursos, conforme foi demonstrado pelo exemplo referente à captação de recursos internacionais. O caso de São Paulo é apropriado ainda para demonstrar a autonomia exterior que a cidade tem nas suas ações internacionais. É o próprio município, por meio da sua prefeita, que estabelece, em muitas situações, relações com autoridade estrangeiras de forma direta, toma determinadas decisões e procura conquistar por meio da divulgação da imagem do município, a atração de investimentos internacionais e a conclusão de acordos de cooperação. Esse caso pode servir para analisar como as cidades começaram a atuar no plano externo, buscando melhorias das suas políticas locais, a partir de acordos negociados com outros atores internacionais que independem da aprovação ou intermediação do governo central.⁷⁸⁰

Diante da realização de viagens ao exterior e em questões relacionadas às organizações de integração regional, a exemplo do Mercosul, o Itamaraty era avisado antecipadamente. Porém, a SMRI permanecia independente quando a participação internacional do município delimitava-se às redes de cidades ou demais ações vinculadas diretamente e focadas no tema e na participação dos municípios.⁷⁸¹ A busca por uma atuação autônoma está relacionada com o reconhecimento, de que o desenvolvimento econômico concede menos importância aos Estados

⁷⁸⁰ ONUKI; OLIVEIRA, op.cit., p.20.

⁷⁸¹ GAYARD, op.cit., p.226.

centrais e maior relevância aos fatores presentes nas próprias regiões e esferas locais de governo. Esse argumento justifica uma atuação mais independente da cidade de São Paulo no cenário internacional e corrobora com a necessidade de haver seu crescimento. A SMRI justifica, a partir dessa questão, entre outras, sua atuação direta, insubordinada ao governo central, como uma obrigação imposta pela globalização e não questiona a legalidade dessa atuação.⁷⁸²

4.3 CIDADE DE BARCELONA (ESPANHA)

A atuação de Barcelona como ator internacional deve-se, primeiramente, a consolidação do Departamento de Relações Internacionais, ocorrida em 1987, passando, em 1991, a ser o Gabinete de Relações Internacionais, vinculado à prefeitura municipal. A criação da estrutura institucional de coordenação das relações internacionais aconteceu em momento emblemático, quando Barcelona foi escolhida sede dos Jogos Olímpicos de 1992. O evento serviu como um impulso para o desenvolvimento das relações internacionais da cidade, e a partir de então, condições mais favoráveis surgiram para incrementar os contatos com o exterior. A estratégia de inserção internacional é concentrada em três áreas geográficas principais: Europa, Mediterrâneo e América Latina, com muitos exemplos de projetos de cooperação direta entre eles.⁷⁸³

No âmbito dessas regiões, Barcelona atua em três dimensões, que são as linhas estratégicas de ação e de desenvolvimento de projetos, entretanto sem se esgotar nelas: promoção internacional ou *marketing* da cidade – consiste na atração de investimentos e turistas, em decorrência de grandes eventos internacionais, como os Jogos Olímpicos de 1992; a participação ativa e de liderança em diferentes redes e organizações intergovernamentais regionais e globais – como a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), *International Union of Local Authorities* (IULA), Conselho de Municípios e Regiões da Europa (CMRE), Eurocidades e nas operações de paz da ONU; manutenção de relações de cooperação internacional bilateral e multilateral, como as geminações ou acordos de cooperação técnica – com destaque para relacionamentos com cidades

⁷⁸² Ibidem, p.234.

⁷⁸³ Vale ressaltar, neste contexto, que o tema da cooperação internacional não faz parte da Direção de Relações Internacionais da Prefeitura de Barcelona, mas da Direção Técnica de Cooperação e Solidariedade. In: MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos en las Relaciones Internacionales**. Barcelona. Tese de Doutorado, 2008, p.92.

européias, latino-americanas e mediterrâneas e cooperação na área da solidariedade, da ajuda humanitária, atuando inclusive, em situações emergenciais, como a ação humanitária no Congo, reintegração de refugiados liberianos e desalojados em Uganda.⁷⁸⁴

4.3.1 Características principais

Barcelona localiza-se no extremo nordeste da Península Ibérica, é capital da Catalunha, na Espanha. Sua localização geográfica é estratégica. Por um lado, liga a Península Ibérica ao Mediterrâneo e, por outro, tem ligação com o centro e o norte da Europa. A cidade tem a característica de ser aberta ao mundo, pois ao longo dos séculos, sua cultura e situação geográfica proporcionaram-lhe uma atividade internacional dinâmica, com uma intensa movimentação comercial desde suas origens. Depois da Guerra Civil espanhola e da ditadura de Franco, a recuperação democrática na Espanha e o reconhecimento da autonomia política da cidade com a Constituição espanhola de 1978 e o Estatuto de Autonomia da Catalunha, de 1979, trouxeram modificações políticas importantes e a possibilidade de uma atuação internacional mais autônoma.⁷⁸⁵

Entre as características principais que devem ser ressaltadas, Barcelona destaca-se como importante aglomeração metropolitana e industrial da Europa e concentra 25% das exportações totais da economia espanhola. As condições econômicas favoráveis contribuíram para que se tornasse o primeiro destino escolhido pelas empresas estrangeiras instaladas na Espanha. Nos últimos anos converteu-se em centro de serviços e experimentou intenso processo de transformação e modernização, por meio do desenvolvimento de acentuada atividade urbana, que contribuiu para trazer vitalidade econômica e social, favorecendo a eleição como sede dos Jogos Olímpicos de 1992. Devido a melhora da infra-estrutura e das instalações públicas, é um destino de referência na organização de feiras, congressos e fóruns internacionais, com um setor turístico muito visado internacional e nacionalmente.⁷⁸⁶

4.3.2 Relação das ações em análise com os atributos de ator internacional

- i) Condições favoráveis à atuação internacional – capacidade

⁷⁸⁴ Idem.

⁷⁸⁵ Ibidem, p.87-88.

⁷⁸⁶ Ibidem, p.88-89.

A capacidade de atuação internacional autônoma por parte de Barcelona, passou a ser potencializada com as condições favoráveis, que surgiram depois de grandes transformações políticas no país. Devido ao fim da ditadura, as forças políticas mais influentes acordaram sobre a necessidade de descentralização do poder político, a fim de conter as tendências separatistas, bem como de conquistar notável apoio populacional para a nova democracia emergente.⁷⁸⁷ Além do fim da ditadura de Franco ter culminado com a abertura do país e a promoção da vontade dos governos locais de inovar sua gestão e ampliar o espaço da democracia e da participação civil.⁷⁸⁸ Apesar da conjuntura política do país, importante motivador na atuação internacional consiste no grau de autonomia constitucional que a Espanha concede às comunidades autônomas e municipalidades.

Autonomia constitucional (amparo constitucional) – na Constituição da Espanha, a área de relações internacionais permanece como competência exclusiva do governo central. No entanto, as comunidades autônomas espanholas – que representam o primeiro nível da administração abaixo do governo central espanhol – a exemplo da Catalunha, passaram a desenvolver expressivo protagonismo internacional. Desde que Barcelona está localizada na Catalunha, comunidade autônoma destacável por sua inserção internacional, situação que contribui, ao mesmo tempo para a projeção de Barcelona.

A Constituição de 1978 da Espanha não se refere explicitamente a nenhuma atividade exterior por parte das comunidades autônomas, pelo contrário, enfatiza que as relações internacionais são de competência do poder exclusivo do Estado (artigo 149.1.3). Mesmo limitado relativamente por essa provisão constitucional, o modelo espanhol necessita da cooperação com as comunidades autônomas para implementar qualquer medida de política externa ou Direito Internacional, incluindo a legislação da UE, que possa afetar as competências regionais. Em acordo com a jurisprudência da Corte Constitucional da Espanha, as comunidades autônomas têm o direito de participar internacionalmente, desde que para administrar os aspectos exteriores das suas próprias áreas de jurisdição.⁷⁸⁹ Apesar de haver certo grau de autonomia constitucional na participação dos

⁷⁸⁷ ALDECOA, Francisco; CORNAGO, Noé. Kingdom of Spain. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009, p.241. (A global dialogue on Federalism).

⁷⁸⁸ MARX, op.cit., p.90.

⁷⁸⁹ ALDECOA; CARNAGO, op.cit., p.249.

governos não-centrais como atores internacionais, outra variável deve ser adicionada – a natureza da relação existente entre os governos central e não-central – que, contribuiu para promover a atuação internacional dos últimos.

Existência de mecanismos intergovernamentais – o protagonismo internacional das comunidades autônomas espanholas deve-se a implementação de mecanismos legais e intergovernamentais e ao fortalecimento da cooperação intergovernamental, propulsora da participação das comunidades autônomas como representantes na UE.⁷⁹⁰ Os mecanismos intergovernamentais mais importantes têm sido as conferências setoriais, entre as quais, a *Sectoral Conference Relations to European Union Affairs* (SGREU). Estabelecida como um fórum de consulta entre o governo central e as comunidades autônomas, com o objetivo de fortalecer a participação regional na implementação, administração e monitoramento das políticas da UE, bem como facilitar a formulação de posições comuns a respeito dos temas da mencionada organização. Os encontros acontecem ao menos duas vezes por ano e o objetivo dessa conferência é o de servir como fórum aonde as comunidades autônomas possam intercambiar posições referentes aos temas de interesse da UE por meio, também, da cooperação estreita com os representantes dos governos centrais.⁷⁹¹

Entre as condições favoráveis apresentadas, cabe destacar a abertura política e a descentralização que ocorreu depois da ditadura de Franco, o relativo grau de autonomia constitucional na área de Relações Internacionais e a existência de mecanismos intergovernamentais entre o governo central e as comunidades autônomas espanholas. A última variável, não menos importante e provavelmente a que incide diretamente na habilidade de Barcelona atuar como ator internacional, constituiu a implementação de aparato burocrático para coordenar e promover as relações internacionais do município.

Existência de um órgão de coordenação das relações internacionais – da mesma maneira que São Paulo, Barcelona desenvolveu o interesse na implementação de uma área internacional inserida no âmbito de sua prefeitura. Essa vontade foi manifestada em 1980, quando foi criado o setor de Direção de Relações Internacionais, vinculada diretamente à prefeitura e em colaboração com os demais departamentos do município. O objetivo da Direção de Relações Internacionais de Barcelona consistia em promover a cidade no exterior, para ser conhecida e reconhecida por sua

⁷⁹⁰ Ibidem, p.242.

⁷⁹¹ Ibidem, p.254.

atividade econômica. As funções desse órgão concentravam-se em estimular o desenvolvimento das relações bilaterais, participação em projetos, redes e OIGs, cooperação para o desenvolvimento e cooperação técnica.⁷⁹² A estratégia de inserção internacional levada a cabo pela Direção de Relações Internacionais manteve-se concentrada no conceito de Barcelona como uma cidade aberta para o mundo, devido a sua história, cultura e localização geográfica mediterrânea e européia, estratégicas para a manutenção das relações internacionais do município.⁷⁹³

Em 1987 foi implementado o Departamento de Relações Internacionais e, a partir de 1991, criado o Gabinete de Relações Internacionais vinculado à prefeitura de Barcelona, com uma equipe de aproximadamente dez pessoas com ampla capacidade relacional, de vinculação e trabalho com os demais departamentos da administração e com outros atores externos. O Gabinete de Relações Internacionais, órgão representativo da ação internacional da cidade, apresenta natureza multifuncional, realizando diversas tarefas centrais,⁷⁹⁴ como assessorar o prefeito e organizar suas viagens internacionais; desenvolver a estratégia de ação e produzir estudos e documentos; administrar as relações diplomáticas, políticas, técnicas e de cooperação; realizar a atividade de protocolo aos visitantes internacionais; coordenar os departamentos que possam intervir nas relações internacionais; organizar as reuniões, conferências ou seminários internacionais.

ii) Ações desenvolvidas – habilidade

As ações internacionais desenvolvidas pela cidade de Barcelona vinculam-se em determinadas áreas geográficas, consideradas prioritárias para a inserção internacional local. Para tanto, a estrutura do Gabinete de Relações Internacionais atende, principalmente, as relações com a Europa, o Mediterrâneo e a América Latina. No âmbito europeu, direcionam-se à promoção de projetos de cooperação técnica financiados pela União Européia e à participação em instituições européias: Rede Eurocidades, CMRE e COR. No Mediterrâneo, tem sido protagonista da cooperação euro-mediterrânea no âmbito da UE e de projetos de cooperação bilateral. Na América Latina, por fim, participou da criação de organismos como o Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano

⁷⁹² MARX, op.cit., p.90.

⁷⁹³ Idem.

⁷⁹⁴ Ibidem, p.91.

(CIDEU)⁷⁹⁵ e na cooperação bilateral com cidades como Medellín, na Colômbia e San Salvador, em El Salvador.⁷⁹⁶

Essas três áreas geográficas são centrais para o desenvolvimento das relações internacionais de Barcelona, no entanto, sem esgotar possibilidades de atuação internacional. Nesse sentido, o desenvolvimento do trabalho no continente asiático, com a criação da Casa Ásia, é destacável como exemplo dessa ampliação. Houve sua participação nos fóruns Espanha-China, Espanha-Japão e nas tribunas Espanha-Coreia, Espanha-Filipinas e Espanha-Índia, com o objetivo de promover e fortalecer as relações bilaterais com os países asiáticos nos âmbitos político, econômico, social e cultural.⁷⁹⁷ As relações na área econômica também devem ser mencionadas. Em 2005 foram estabelecidas viagens de prospecção econômica em região asiática e conexões empresariais denominadas *Barcelona Business Bridge*, nas quais participam empresas e instituições de Barcelona. Em 2005, as cidades asiáticas contempladas com essa iniciativa foram: Nova Delhi, Mumbai e Bangalore (Índia) e Pequim (China) e, em 2007, Ho Chi Min (Vietnam).⁷⁹⁸

A ação internacional de Barcelona se divide em três dimensões, que constituem-se como linhas estratégicas de ação e de desenvolvimento de projetos:⁷⁹⁹ promoção internacional ou *marketing* da cidade – consiste na atração de investimentos e turistas na ocasião de grandes eventos internacionais, buscando ser referência cultural; participação ativa e de liderança em diferentes redes e organizações intergovernamentais, como os exemplos da FMCU, IULA, CMRE e Eurocidades; manutenção de relações de cooperação internacional bilateral e multilateral, como as geminações ou acordos de cooperação técnica, com destaque para os relacionamentos com cidades européias, latino-americanas e mediterrâneas e, a cooperação nas áreas da solidariedade e ajuda humanitária.⁸⁰⁰

Vale ressaltar: Barcelona tem priorizado as políticas de proximidade à cidadania, ao reconhecer a diplomacia das cidades como possibilidade de mudança e de maior promoção do desenvolvimento social. As ações dos governos locais podem ser consideradas mais legítimas do

⁷⁹⁵ MARX, op.cit., p.92.

⁷⁹⁶ Idem.

⁷⁹⁷ Idem.

⁷⁹⁸ Idem.

⁷⁹⁹ Ibidem, p.93-95.

⁸⁰⁰ O tema da cooperação internacional não faz parte da Direção de Relações Internacionais da Prefeitura de Barcelona, mas da Direção Técnica de Cooperação e Solidariedade. Ver: Ibidem, p.92.

que as praticadas pelo governo-central, pois quando atuam em áreas muito próximas dos cidadãos, demonstram mais sensibilidade em temas como a paz, a pobreza e a participação dos cidadãos nos processos políticos.⁸⁰¹ Destaca-se, ainda, sua atuação em projetos bilaterais e multilaterais de sensibilização, ajuda humanitária, inclusive, em projetos e ações emergenciais e no Programa Barcelona Solidária.

A atuação internacional de Barcelona configura amostra de sua habilidade em participar de diversas instâncias multilaterais e bilaterais: ser sede de eventos internacionais, recepcionar delegações comerciais, participar em redes internacionais de cidades, em OIGs, principalmente na ONU, com destaque para a assistência às operações de paz e participação na área do desenvolvimento e solidariedade, assinar convênios de cooperação e acordos de geminação, entre outros.

Participação ou sede de eventos internacionais – a oportunidade de sediar os Jogos Olímpicos de 1992, concretizou-se mediante o desenvolvimento cultural e urbanístico de Barcelona, iniciado no final da década de 70, convertendo-a em cidade atrativa internacionalmente. Juntamente com essa primeira questão, o retorno do ambiente político democrático e o protagonismo da sociedade civil nas reformas urbanas e nos Jogos Olímpicos de 1992, contribuíram para a formação de uma cidade cosmopolita e turística, voltada para a atração de investimentos e muito relevante no tema das cidades globais.⁸⁰²

Em 2004, organizou conjuntamente com a *Generalitat de Catalunya* – representação do governo da comunidade autônoma –, Administração Geral do Estado da Espanha e UNESCO, o Fórum Social das Culturas. Este evento concentrou-se em três eixos temáticos: a diversidade cultural, o desenvolvimento sustentável e as condições de paz e a contribuição para a revitalização de uma área degradada da cidade e para a atração de milhares de turistas à Barcelona.⁸⁰³

Recepção de delegações estrangeiras – por outro lado, o município de Barcelona desempenha papel dinâmico, ao ser espaço de recepção de delegações comerciais para investimentos e negócios, que oriundas de diversas cidades do mundo para fazer negócios, estabelecer contatos e canais de cooperação técnica com a Prefeitura de Barcelona e outras instituições da cidade.⁸⁰⁴

⁸⁰¹ Ibidem, p.94.

⁸⁰² Ibidem, p.95.

⁸⁰³ Ibidem, p.96.

⁸⁰⁴ Idem.

Participação em redes internacionais de cidades – a participação de Barcelona nas redes internacionais de cidades é decorrente da necessidade de haver maior cooperação entre os atores internacionais. Tal participação acontece mediante cooperação com outras cidades, por exemplo, em âmbito europeu, a Eurocidades. Participa, ainda, na gestão de outras redes e programas, tendo crido e participado mais ativamente, desde o início das atividades na: Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), CIDEU, Casa Ásia, C-6, COR, CGLU, FMCU e na Metrópolis.⁸⁰⁵

Participação em acordos de geminação e de cooperação – as relações bilaterais incluem a geminação com cidades de outros países e convênios de cooperação. Os acordos de geminação propiciam um intercâmbio mais concreto entre as cidades, ao desenvolver atividades de assistência técnica ou de solidariedade: intercâmbios culturais, educativos, estudantis, sociais, técnicos, científicos e econômicos, organizações de feiras e eventos esportivos, promoção de iniciativas de caráter econômico (como as encubadoras de empresas) e turístico.⁸⁰⁶

Participação na assistência às operações de paz da ONU – além da representação de caráter mais institucional em favor das cidades, no escopo do trabalho desempenhado no âmbito das redes, Barcelona tem atuado na esfera local ao prestar assistência nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Em junho de 2003, como representante da Coordinación de Asociaciones Mundiales de Ciudades y Autoridades Locales (CAMCAL), o prefeito firmou convênio de cooperação com o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU. Esse convênio estabeleceu a criação de um escritório de cooperação, que contou com a participação de autoridades locais, especificamente técnicos, provenientes de diversos continentes, nas operações de manutenção da paz da ONU.⁸⁰⁷

Participação na área de desenvolvimento e solidariedade – a Prefeitura de Barcelona desempenha papel ativo no âmbito da cooperação internacional, na área do desenvolvimento e da solidariedade. Atua em projetos de ajuda humanitária aos países em desenvolvimento e em projetos de promoção, sensibilização e estímulo à participação cidadã, nos temas da solidariedade, cooperação internacional, cultura da paz e em convênios de amizade e cooperação com diferentes cidades.⁸⁰⁸ Junto a Direção de Relações Internacionais estão vinculadas duas instituições encarregadas de administrar os projetos nessa área: o Distrito 11 e o Programa Barcelona

⁸⁰⁵ Ibidem, p.97-105.

⁸⁰⁶ Ibidem, p.107-108.

⁸⁰⁷ Ibidem, p.106.

⁸⁰⁸ Ibidem, p.108.

Solidária. No âmbito do Distrito 11, a atuação se concentra nas áreas prioritárias, dentro do compromisso político inserido nos convênios de cooperação e amizade. Entre algumas das cidades que já cooperaram com Barcelona, podem ser citadas: Havana, Sarajevo e outras da Colômbia e Palestina.⁸⁰⁹

O início do trabalho na área de ajuda humanitária, aconteceu diante de um contexto marcado pelo impacto dos acontecimentos na cidade de Sarajevo (Bósnia e Herzegovina) e pelo movimento de cidadania que acompanhou a guerra da Bósnia.⁸¹⁰ Na ocasião, aconteciam os Jogos Olímpicos de 1992 e o então prefeito de Sarajevo convocou todas as cidades olímpicas a contribuir com ajuda humanitária à Bósnia e Herzegovina. O prefeito de Barcelona daquele período assumiu a posição de liderança desse movimento e a prefeitura da cidade passou a se dedicar na criação de um grande movimento solidário internacional.⁸¹¹

iii) Consequências da atuação internacional – influência

A influência desempenhada por Barcelona pode ser constatada mediante as próprias consequências das ações desenvolvidas no cenário internacional, ou seja, os resultados da participação municipal nas seguintes instâncias: participação ou sede de importantes eventos internacionais; participação em redes internacionais de cidades; no âmbito das OIGs; na assistência às operações de paz da ONU; e na área do desenvolvimento e solidariedade.

Influência por ser sede de eventos internacionais – além de ser sede dos Jogos Olímpicos de 1992, Barcelona recebeu o Fórum Universal das Culturas, em 2004. Esses dois eventos demonstram a capacidade de ser conhecida mundialmente, ao desenvolver relações internacionais a partir do âmbito local. A oportunidade de sediar os Jogos Olímpicos de 1992 proporcionou consequências muito positivas para a cidade, no sentido de saber aproveitar os resultados favoráveis do evento por um longo período de anos, como fator fundamental para desenvolver o *marketing* internacional da cidade e sua projeção no exterior.⁸¹² As instalações físicas,

⁸⁰⁹ Ibidem, p.109-110.

⁸¹⁰ Disponível em: <<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/index.html>> Acesso em: 8 mar.2013.

⁸¹¹ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_1.html> Acesso em: 8 mar.2013.

⁸¹² MARX, op.cit, p.95-96.

na época criadas para proporcionar adequada infra-estrutura para receber os jogos, serviram para revitalizar áreas urbanas degradadas e desenvolver a gestão urbana da cidade, reconhecida por servir de referência aos arquitetos e urbanistas de todo o mundo.⁸¹³

Influência na participação em redes internacionais de cidades – desempenhou papel ativo no processo de unificação da IULA, FMCU e Metrôpolis, que culminou com a CGLU. Durante esse período, que se iniciou em 2001 e se estendeu até 2004, Barcelona formava parte dos órgãos de direção e da secretaria geral da Metrôpolis, defendendo durante todo o processo, a necessidade de proclamar a vontade das cidades de todo o mundo “com uma voz única e comum.”⁸¹⁴ Em 2002, foi eleita sede da CGLU. Essa escolha representa um trabalho de vinte anos de dedicação, por parte do município, em favor do movimento internacional das cidades. É importante notar, neste sentido, que desde quando celebrada a Conferência Mundial de Cidades, de 1996, realizada em Instambul, Barcelona tem participado em todos os fóruns internacionais, para levar adiante a questão das cidades e a sua incorporação como tema primordial nos debates que acontecem ao redor do mundo.⁸¹⁵

Influência no âmbito das OIGs – no âmbito das relação com a ONU, durante os anos de 2000-2001, Joan Clos, na condição de prefeito municipal, foi escolhido como primeiro presidente do Comitê Consultivo de Autoridades Locais (UNACLA), formado durante a XVII sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (CNUAH).⁸¹⁶ Durante as sessões do Comitê, a cidade de Barcelona foi protagonista, pois seu prefeito era presidente da UNACLA desde seu primeiro ano de formação. Em 6 de junho de 2001, o prefeito dirigiu-se à Assembléia Geral das Nações Unidas, convertendo-se assim no primeiro prefeito do mundo, a fazer um discurso com caráter de reivindicação do papel das cidades, prezando pelo fortalecimento dos poderes locais.⁸¹⁷

Influência na assistência às operações de paz da ONU – como resultado da participação na assistência às operações de paz da ONU, as autoridades locais de diversos países se comprometeram a disponibilizar recursos humanos para a Organização e manifestaram interesse em participar nas operações de intervenção direta, de longa duração, ou nas

⁸¹³ Ibidem, p.95.

⁸¹⁴ Ibidem, p.104.

⁸¹⁵ Idem.

⁸¹⁶ Ibidem, p.105.

⁸¹⁷ Ibidem, p.106.

sessões curtas de assessoramento, junto das zonas de conflito administradas pela ONU.⁸¹⁸

Influência na área de desenvolvimento e solidariedade – a partir do compromisso político e social com Sarajevo, devido a guerra da Bósnia, Barcelona assumiu como prioritário, o tema da solidariedade e incorporou a ajuda humanitária e as diversas iniciativas da sociedade civil na sua agenda. Em outubro de 1992, foi enviado o primeiro comboio com duzentas toneladas de mantimentos para a ajuda humanitária. Entre 1991 e 1994, a Bósnia recebeu mais de duas mil toneladas de ajuda humanitária, enviadas por diversas organizações catalãs.⁸¹⁹

Entre 1995 e 1998, a prefeitura de Barcelona centrou-se na reconstrução física e social de Sarajevo. Além dos comboios de ajuda humanitária, o Distrito 11 desenvolveu nesse período novos projetos, por exemplo, de assistência à família de repatriados, apoio aos meios de comunicação, colaboração nos processos eleitorais, cursos de formação e reabilitação dos serviços coletivos, entre outros.⁸²⁰ Por muitos anos, Sarajevo converteu-se em um importante centro de recepção da cooperação internacional de Barcelona.

A Embaixada da Democracia Local (EDL)⁸²¹, fundada em 1996, exerceu grande influência nesse processo, ao levar a cabo esforços para a criação da imagem positiva de Barcelona: aberta, plural, integradora, transparente e participativa, a serviço da cidadania e dos cidadãos.⁸²² A partir desse período, por um lado, Barcelona decidiu assumir a solidariedade na sua estrutura administrativa e criou o Distrito 11 Sarajevo, com dotação orçamental própria e pessoal qualificado, que caracteriza, formalmente, o início do compromisso de cooperação e solidariedade com

⁸¹⁸ Ibidem, p.107.

⁸¹⁹ Disponível em:
<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_1.html>
Acesso em: 8 mar.2013.

⁸²⁰ Disponível em:
<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_2.html>
Acesso em: 8 mar.2013.

⁸²¹ As EDL foram implementadas a partir de 1993, na ex-Yugoslávia, como um instrumento para a prevenção de conflitos e a restituição da confiança nas instituições e naquela sociedade específica. Disponível em:
<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_2.html>
Acesso em: 8 mar.2013.

⁸²² Disponível em:
<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_2.html>
Acesso em: 8 mar.2013.

outros países. Por outro, seguiu uma política de internacionalização centrada na distribuição de esforços humanos e econômicos em áreas geográficas nas quais mantinha interesse, com laços históricos e culturais em comum.⁸²³

Além do Distrito 11 Sarajevo, Barcelona desenvolveu outros projetos na área de cooperação internacional para a solidariedade, que contribuíram para o fortalecimento do papel diplomático das cidades, a exemplo da criação da EDL entre Barcelona e Sarajevo. A criação da EDL, na qual Barcelona tem atuado, originou-se depois de um longo processo de cooperação e solidariedade entre Sarajevo e Barcelona e conta com outras cidades, como Budapeste, Estrasburgo, Ljubljana, Lisboa e Frankfurt. A linha de trabalho se caracteriza pela ajuda humanitária, o intercâmbio cultural e a processos de reabilitação do tecido social.⁸²⁴

A cooperação para o desenvolvimento converteu-se, ao longo dos anos que sucederam a guerra, em uma política distinta e central. Esse caminho trilhado demonstra a liderança de Barcelona no crescente ativismo internacionalista das cidades, interessadas na transformação positiva das relações internacionais. O posicionamento adotado por Barcelona contribui para promover a cooperação transformadora, ao manter um grande esforço no comprometimento com a solidariedade e o fortalecimento da cidadania, inclusive, por meio da participação das organizações municipais nas causas de interesse da sociedade civil.⁸²⁵

Nos anos que seguiram a 1998, as áreas de conflito continuaram sendo preocupações centrais para a prefeitura de Barcelona, tanto que houve o início do processo de cooperação com a Palestina e o Kosovo. Em relação ao último, a cooperação no âmbito do *Barcelona Team* desenvolveu um conjunto de ações e projetos, que possibilitaram amenizar os efeitos do conflito bélico, a exemplo de diversas iniciativas: reconstrução de escolas, envio de comboios com material de ajuda humanitária para os refugiados e apoio à entidades na área de direitos humanos.⁸²⁶

⁸²³

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_2.html>
Acesso em: 8 mar.2013.

⁸²⁴ MARX, op.cit., p.109.

⁸²⁵ Disponível em: <<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/index.html>> Acesso em: 8 mar.2013.

⁸²⁶

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_2.html>
Acesso em: 8 mar.2013.

Entre 1999 e 2002, Barcelona apostou sua estratégia internacional nos projetos bilaterais, principalmente na América Latina e Mediterrâneo. A cooperação manteve-se centrada no intercâmbio de experiências com governos locais, transferência de conhecimento sobre gestão local e envolveu amplitude maior de departamentos e serviços municipais em diferentes projetos e iniciativas. O município investiu na atuação concertada de cidades do mundo, com a finalidade de realizar projetos de cooperação, em favor da autonomia local; na criação de linhas de financiamento junto aos organismos financeiros internacionais para enfrentar problemas urbanos; e na criação de espaços de concertação em favor da solidariedade.⁸²⁷

Os projetos na América Latina continuaram, mediante ações destinadas a tornar mais eficaz a gestão municipal e a fortalecer as redes de cidades. Os projetos direcionados para a área Mediterrânea cresceram em número e orçamento. No período mencionado de 1999 a 2002, destacaram-se as ações de formação e projetos vinculados à violência de gênero e a proteção da infância, juntamente com os de governabilidade e reformas urbanas.⁸²⁸ Algumas das novas iniciativas que surgiram foram: a) apoio aos municípios da Sérvia e Montenegro; b) início das ações em Moçambique e Guiné Equatorial; c) cooperação com a Palestina, mediante a assistência técnica, ree construção de infra-estrutura e início do projeto de reconstrução do *Barcelona Peace Park*, na cidade de Gaza.⁸²⁹ No período de 2008 a 2012, podem ser mencionados projetos concentrados nas regiões do Mediterrâneo, da América Central, do Norte e do Sul, entre os quais:⁸³⁰ Intercâmbio Tirana-Barcelona; Remodelação Urbana do Polígono de Mine Plaza; Assistência Técnica aos Mercados Municipais em Medellín; Construção de uma Arena Esportiva no Bairro Moravia; San Salvador Ativo e Empreendedor; Reabilitação do Antigo Edifício da Penitência para

827

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_3.html>

Acesso em: 10 mar.2013.

828

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_3.html>

Acesso em: 10 mar.2013

829

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_3.html>

Acesso em: 10 mar.2013.

830

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_3.html>

Acesso em: 10 mar.2013.

o uso do Museu da Cidade de Santa Tecla; Reconstrução do *Barcelona Peace Park*.

O projeto denominado Intercâmbio Tirana-Barcelona desenvolveu-se na região Mediterrânea, com início em 2007 e perspectiva de finalização em 2012. É centrado no setor de desenvolvimento municipal, liderado pelas prefeituras de Barcelona e Tirana, cujos beneficiários são a prefeitura, o Departamento de Urbanismo e Arquitetura, o Departamento da Cultura, Juventude e Esportes e o Departamento de Serviços Sociais, todos de Tirana. A cidade de Barcelona contribuiu com o valor de 45.000,00 euros para a execução do projeto.⁸³¹

No final de 2007, em um momento inicial de visita à Tirana (capital da Albânia), iniciaram-se os primeiros contatos entre o embaixador espanhol, Manuel Montobbio e o prefeito de Tirana, Edi Rama, que manifestou interesse na cooperação e na formalização de acordos de cooperação. Em setembro de 2007, essa relação foi fortalecida por meio da visita do então prefeito de Tirana à Barcelona, quando se reuniu com o prefeito dessa cidade e o embaixador Manuel Montobbio. Em fevereiro de 2008, em segundo momento mais específico e concreto, a decisão tomada foi a de trabalhar no âmbito de projetos urbanos na cidade de Tirana, com a intenção de desenvolvimento municipal na área de urbanização.⁸³²

Durante a segunda metade de 2008, as prefeituras de Tirana e de Barcelona começaram a estabelecer protocolos de cooperação, a fim de dar início a projetos conjuntos. Os objetivos dessa iniciativa consistiram em: promover o desenvolvimento institucional, modernizar os serviços públicos básicos e fomentar o desenvolvimento tecnológico para incrementar o bem-estar dos cidadãos de ambas as cidades. As áreas de cooperação incluíram a formação e as ações de intercâmbio, projetos específicos em matéria de gestão e tratamento do espaço público, o desenvolvimento de um plano estratégico da cidade de Tirana e campanhas relacionadas com o meio-ambiente e a apropriação do espaço público. Em maio de 2008, foi organizado um seminário em Tirana, baseado no intercâmbio de experiências e boas práticas, utilizando o modelo das políticas de gestão dos espaços públicos de Barcelona. Esse seminário foi seguido de uma oficina, na qual houve a discussão sobre os espaços públicos de Tirana, dando início a segunda fase da cooperação entre os dois municípios. Essa etapa contou com o acordo sobre um projeto, para ser implementado em um local

⁸³¹ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/tirana-barcelona-exchange-.html> Acesso em: 10 mar.2013.

⁸³² Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/tirana-barcelona-exchange-.html> Acesso em: 10 mar.2013.

específico e para possibilitar o trabalho conjunto na realização de um projeto urbano, com a finalidade de melhorar a vida da comunidade. No final de 2009 e metade de 2010, o projeto definitivo foi proposto e em novembro de 2010, o acordo foi firmado entre as cidades para a execução do projeto⁸³³.

Em maio de 2009, Barcelona e Tirana firmam um Memorando de Entendimento, no qual iniciaram a implementação das atividades de intercâmbio e formação. Acordaram realizar intercâmbios técnicos entre ambas as prefeituras, com o objetivo de promover as capacidades de formação dos gestores da capital albanesa. Inicialmente, os intercâmbios e seminários técnicos voltaram-se para o tratamento do espaço público. Em 2010 passaram a abranger um escopo maior, alcançando outras áreas da gestão municipal. Os resultados esperados incluíram o aprofundamento do conhecimento mútuo entre ambas as cidades e prefeituras; a promoção das capacidades dos técnicos municipais, para responder aos desafios urbanos e sociais enfrentados por Tirana; a realização de intercâmbios técnicos em temas de interesse; desenvolvimento de um projeto construído de maneira conjunta para ser desenvolvido na cidade de Tirana.⁸³⁴

Para facilitar a concretização desses resultados, a prefeitura de Barcelona desenvolveu em 2009, um programa de formação e intercâmbio de experiências nas seguintes áreas: planejamento de projetos urbanos; gestão, sensibilização e promoção da cidadania; intercâmbio de técnicos urbanistas; intercâmbio de propostas para o desenvolvimento de um projeto urbano concreto, a partir da assinatura do Acordo de cooperação e Amizade entre Barcelona e Tirana; e a definição, implementação e assinatura do convênio para a execução de projeto na área urbana. Em 2010, Barcelona e Tirana acordaram, para que os intercâmbios previstos para aquele ano estivessem relacionados com a administração de instalações municipais, especialmente centros cívicos, culturais ou comunitários para manter a continuidade de intercâmbios técnicos.⁸³⁵

Em novembro de 2010 foi firmado o convênio para a Remodelação Urbana do Polígono de Moradias Mine Plaza, na cidade de Tirana, Albânia. Esse projeto, iniciado em 2010 e com perspectiva de finalização em 2011, envolveu os setores de desenvolvimento municipal e de gestão urbana, sendo

⁸³³ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/mine-peza.html> Acesso em: 10 mar.2013.

⁸³⁴ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/tirana-barcelona-exchange-.html> Acesso em: 10 mar.2013.

⁸³⁵ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/tirana-barcelona-exchange-.html> Acesso em: 10 mar.2013.

liderado pelas prefeituras de Tirana e Barcelona, que concedeu uma contribuição no valor de 249.911,00 euros para a consolidação dessa iniciativa. O objetivo baseou-se na reabilitação de espaços públicos e a área de Mine Plaza foi escolhida como prioritária e local para ser efetuada essa ação. Assim sendo, o objetivo de planejamento comum desse projeto, por parte dos técnicos de ambas as prefeituras, era a melhora do espaço público mediante o fortalecimento da relação com os edifícios da comunidade e as estruturas existentes dentro do bairro. Para contribuir com esse objetivo, outras ações foram tomadas, como a reorganização, arborização e urbanização desse espaço, para melhorar a estrutura do bairro e promover a sua qualidade de vida e dos seus moradores.⁸³⁶

O Projeto de Assistência Técnica aos Mercados Municipais de Medellín, na Colômbia, está inserido na área geográfica da América do Sul e no setor de desenvolvimento municipal, com início em 2009 e previsão de finalização em 2011. Os beneficiários foram usuários e comerciantes, dos centros comerciais populares existentes na cidade de Medellín. A liderança dessa iniciativa ficou a cargo da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e da prefeitura de Medellín e contou com o apoio do Instituto Municipal de Mercados de Barcelona e com doação de 20.000, 00 euros por parte dessa cidade.⁸³⁷

O objetivo consistiu na reabilitação dos centros comerciais populares de Medellín, a fim de revitalizar canais comerciais e buscar novas formas de comercialização, contribuindo com a promoção da infra-estrutura e do paisagismo local. Para tanto, procurou-se enfatizar a necessidade de transferência da metodologia do modelo de mercado utilizado pela prefeitura de Barcelona, para reabilitar esses espaços públicos. Houve interesse, nesse sentido, em reestabelecer esses espaços, que encontravam-se subutilizados por diversas razões e eram pouco competitivos, sem potencial real para uma atividade comercial. Ao minimizar potenciais problemas econômicos, sociais, de mobilidade e meio-ambiente, esse projeto contribuiu com os habitantes e usuários dos mercados públicos e do seu entorno, favorecendo a promoção do *marketing* local e a comercialização dos seus produtos.⁸³⁸

⁸³⁶ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/mine-peza.html> Acesso em: 10 mar.2013.

⁸³⁷ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/mercats-medellin.html> Acesso em 15 mar.2013.

⁸³⁸ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/mercats-medellin.html> Acesso em: 15 mar.2013.

Os resultados esperados incluíram, entre outros: a adequação desse espaço em termos estruturais, paisagísticos; o desenvolvimento da dinâmica comercial dos centros comerciais, praças e mercados populares; contribuir para que esses cenários públicos fossem novas referências de mercado e de cidade; melhorar a qualidade de vida dos diversos cidadãos que trabalham nesses espaços ou dependem deles de alguma maneira; fomentar a melhora contínua dos diversos negócios relacionados; ser um modelo para outras municipalidades da região.⁸³⁹

A Construção da Arena Esportiva no Bairro Moravia, em Medellín é mais um projeto no âmbito regional da América do Sul, com início em 2010 e finalização prevista em 2011, no setor de desenvolvimento municipal. Os beneficiários incluíram 40.000 pessoas residentes nesse bairro, cuja liderança ficou sob responsabilidade das prefeituras de Barcelona e Medellín, com a contribuição de 300.000,00 euros, por parte da cidade espanhola. A ação levada a cabo por meio dessa parceria foi concretizada mediante um convênio firmado entre as prefeituras de Medellín e de Barcelona, por intermédio do Instituto de Esportes e Recreação de Medellín (INDER), com o objetivo de realizar intervenção na área esportiva e de recreação, em geral, com o propósito de melhorar a qualidade de vida local e promover o desenvolvimento social.⁸⁴⁰

O benefícios almejados com essa parceria incluíram: a promoção de hábitos de vida saudáveis e segurança, mediante a criação de uma área propícia às atividades esportivas e recreativas; a transformação urbana e arquitetônica para melhorar as condições de vida locais; a criação de espaços gratuitos de alta qualidade para a comunidade; a promoção do bem-estar e do desenvolvimento social dos jovens e da comunidade, a partir do desenvolvimento de projetos de infra-estrutura disponíveis em tempo integral, com a intenção de favorecer o bom aproveitamento do tempo livre e do espaço público; a ampliação das oportunidades de acesso às práticas esportivas e recreativas com o fortalecimento da infra-estrutura nesses setores; possibilitar espaços de aprendizagem, convivência, encontro e afirmamento de valores, com a intenção de melhorar a qualidade das relações sociais.⁸⁴¹

⁸³⁹ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/mercats-medellin.html> Acesso em: 15 mar.2013.

⁸⁴⁰ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/canxa-esportiva-moravia.html> Acesso em: 15 mar.2013.

⁸⁴¹ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/canxa-esportiva-moravia.html> Acesso em: 15 mar.2013.

Os resultados esperados incluíram: a promoção de ambientes favoráveis ao desenvolvimento das habilidades sociais dos indivíduos; a promoção da coesão comunitária e aumento da sensação de bem-estar na população vulnerável; o desenvolvimento de processos para auxiliar na tomada de decisão individual e no controle dos fatores pessoais e ambientais que influenciam na qualidade da saúde humana; o fortalecimento das ações comunitárias mediante a participação dos atores políticos, administrativos, sociais, com o propósito de gerar impactos sustentáveis em longo-prazo; o impulso à participação da comunidade nas atividades esportivas, com o objetivo de contribuir com a saudável recreação recreação; e a otimização e incremento no uso dos espaços públicos dedicados a formação esportiva.⁸⁴²

No âmbito da América Central e do Norte, o Projeto San Salvador Ativo e Empreendedor, iniciado em 2010, com previsão de finalização em 2011, é um exemplo de projeto na área de educação, que teve como objetivo a capacitação de pessoas com escassos recursos econômicos e baixa escolaridade, realizado no município de San Salvador, capital de El Salvador. Esse projeto contou com a contribuição de 200.000,00 euros por parte de Barcelona e é liderado pela prefeitura de San Salvador.⁸⁴³

A orientação dessa iniciativa é a de fortalecer as capacidades técnicas e de atenção comunitária do Centro de Formação Laboral (CFL), no município de San Salvador, com o propósito de transformá-lo em promotor da produtividade, do desenvolvimento econômico e da cidadania. Para tanto, o projeto teve como objetivos: promover a qualidade de vida dos habitantes locais e fortalecer suas capacidades técnicas, a inclusão no mercado de trabalho, a formação de idéias empresariais inovadoras e o apoio à criação de micro-empresas. Os resultados esperados focaram-se: no fortalecimento institucional, formação da capacitação e, acima de tudo, oportunizar o acesso a cidadania, principalmente, aos jovens e as mulheres, para ampliar as oportunidades profissionais e melhorar a qualidade de vida.⁸⁴⁴

Ainda na região da América Central e do Norte, o projeto Reabilitação do Antigo Edifício da Penitenciária para uso do Museu da Cidade de Santa Tecla (El Salvador) está inserido no setor de direitos

⁸⁴² Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/canxa-esportiva-moravia.html> Acesso em: 15 mar.2013.

⁸⁴³ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/san-salvador-activat-i-empren-.html> Acesso em: 16 mar.2013.

⁸⁴⁴ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/san-salvador-activat-i-empren-.html> Acesso em: 16 mar.2013.

humanos, cultura e patrimônio. Foi iniciado em 2009, com previsão de finalização em 2010 e contou com a liderança da prefeitura de Santa Tecla e do Departamento de Projetos Urbanos e Museu de História, de Barcelona. Os beneficiários envolvidos foram 121.908 habitantes (senso de 2007), que representa quase 25% da população do Departamento de *La Libertad*. A contribuição de Barcelona para esse projeto foi de 200.000,00 euros.⁸⁴⁵

O objetivo geral consiste em: fomentar as capacidades institucionais municipais, a participação cidadã e a democracia. Esse projeto teve como propósito o de apoiar as iniciativas de recuperação ou conservação da memória histórica das populações perseguidas por conflitos e promover a identidade nacional, integração e interação cidadã por meio da recuperação física da antiga penitenciária da cidade de Santa Tecla para a instalação do Museu da Cidade. Contribuiu, assim, para a promoção da identidade cidadã, da integração e interação social e o resgate da memória histórica.⁸⁴⁶

Na região do Mediterrâneo, a Reconstrução do Barcelona Peace Park, iniciada em 2009, com previsão de finalização em 2010, foi um projeto de cooperação direta na área de desenvolvimento e gestão urbana, para o benefício da população residente no bairro de Tal al-Hawa, em Gaza e das universidades adjacentes. A cidade de Barcelona concedeu uma doação de 155.000,00 euros para a execução desse projeto. Vale destacar que as relações com Gaza tornaram-se concretas mediante o Acordo de Amizade e Cooperação, firmado em setembro de 1997, entre os prefeitos de Barcelona, Tel Aviv e Gaza, com apoio do então enviado especial da UE ao Oriente Médio.⁸⁴⁷

O objetivo geral é o de fomentar as capacidades técnicas e institucionais em âmbito local. A partir de então, as ações principais desenvolvidas foram: a reabilitação do espaço mediante a construção de um parque público; o desenvolvimento de um plano de informação para facilitar a participação dos indivíduos na transformação urbana da área; e, a capacitação de técnicos municipais da prefeitura de Gaza. O primeiro projeto decorrente deste acordo foi o *Barcelona Peace Park*, inaugurado em março de 2005 na presença do então prefeito de Barcelona, Joan Clos e do

⁸⁴⁵ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/museu-sant-tecla.html> Acesso em: 16 mar.2013.

⁸⁴⁶ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/museu-sant-tecla.html> Acesso em: 16 mar.2013.

⁸⁴⁷

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/reconstruccio-peace-park.html> Acesso em: 18 mar.2013.

ex-Ministro das Relações Exteriores da Espanha, Miguel Ángel Moratinos. Apesar do parque ter sido destruído durante o ataque do exército de Israel, em Gaza, em janeiro de 2009, nos anos seguintes procurou-se trabalhar na sua reconstrução.⁸⁴⁸

No âmbito da cooperação multilateral, pode-se citar o projeto Ação contra as Minas no Sahara Ocidental, no setor de atuação dos direitos humanos e da ajuda aos refugiados, implementado na região Mediterrânea, com início em 2010 e previsão de finalização em 2011. Essa iniciativa contou com a liderança das seguintes instituições: *United Nations Mine Action Service* (UNMAS), *United Nations Department for Peace Keeping Operations* (DPKO) e Direção de Cooperação Solidariedade e Paz (Barcelona), que, concedeu uma doação no valor total de 100.000,00 euros para sua concretização. Para formalizar essa parceria foi firmado um acordo entre a ONU e a prefeitura de Barcelona, em novembro de 2010, na cidade de Nova York.⁸⁴⁹

Em concordância com os objetivos principais da Direção de Cooperação Internacional, Solidariedade e Paz da prefeitura de Barcelona, que consistem em reponder às necessidades das populações afetadas por conflitos armados e suas consequências e apoiar o sistema multilateral da ONU, Barcelona tem promovido uma atuação importante na região do Sahara Ocidental, em face do dramático desafio enfrentado pelas minas antipessoais. Tratam-se de minas terrestres, construídas com a função de matar várias pessoas que estiverem próximas a estes artefatos após a sua explosão. Disseminadas em grande parte do território, representam uma grande ameaça para os seus habitantes e um obstáculo grave para a solução do conflito que vive a região do Sahara Ocidental. Os objetivos desse projeto podem ser sintetizados na tentativa de reduzir a quantidade de mortos e lesões causadas por restos explosivos da guerra e a facilitação do acesso seguro aos civis, ONGs e operações de manutenção da paz.⁸⁵⁰

Outro projeto interessante é o Acordo de Amizade e Cooperação entre as cidades de Barcelona, Tel Aviv-Yafa e Gaza, datado de 1998. Esta

⁸⁴⁸

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/reconstruccio-peace-park.html> Acesso em: 18 mar.2013.

⁸⁴⁹ Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/unmas.html> Acesso em: 18 mar.2013.

⁸⁵⁰ Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/unmas.html> Acesso em: 18 mar.2013.

é uma iniciativa do alto representante da UE para o Oriente Médio, a fim de contribuir para o processo de paz iniciado na Conferência de Madri e ratificado em Oslo. O Distrito 11 da Prefeitura de Barcelona ficou encarregado da administração e desenvolvimento técnico do acordo. As primeiras propostas formuladas relacionavam-se com a planificação urbana e a formação técnica. Para tanto, foram desenvolvidos projetos de colaboração e cooperação bilateral a respeito do crescimento da violência na área. Paralelamente, a Comissão Barcelona pela Palestina foi estabelecida, envolvendo mais de 70 entidades, entre sindicatos, partidos políticos e entidades sociais da cidade. Esta comissão realizou atividades de sensibilização e projetos emergenciais, como o envio de medicamentos e material humanitário.⁸⁵¹

Barcelona, ainda, desenvolveu projetos e ações emergenciais, que abrangem áreas com necessidade urgente de atenção internacional, entre os quais, podem ser destacados abaixo com respectivos objetivos: Reintegração de refugiados liberianos, com o objetivo de fornecer acesso a serviços básicos de saúde e saneamento; Reintegração da população desalojada internamente no norte de Uganda, com o objetivo de contribuir por meio da proteção e do apoderamento comunitário; Prevenção da violência sexual e assistência médica e social às vítimas nas províncias do norte de Kivu e oriental, da República Democrática do Congo; Integração local de refugiados e refugiadas em Uganda e cobertura das suas necessidades básicas no âmbito educativo.

A Reintegração de Refugiados Liberianos, é um projeto desenvolvido na área da África do Norte, com início em 2008 e previsão de finalização no mesmo ano. Caracterizado como um projeto emergencial por representar a possibilidade de ajuda aos refugiados, solicitantes de asilo. É liderado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com demais sócios e conta com a contribuição de 40.000,00 euros por parte de Barcelona. O objetivo geral consiste em facilitar o processo de reintegração dos refugiados e desalojados liberianos às áreas prioritárias de retorno, com a interlocução e coordenação do desenvolvimento de outras agências internacionais, ONGs e instituições liberianos, por intermédio da construção ou reabilitação de infra-estruturas básicas e acesso a serviços de saúde e saneamento. Os resultados esperados foram: alcançar o acesso das comunidades beneficiárias aos serviços de saneamento, em conformidade com as normas internacionais; acesso a

⁸⁵¹ MARX, op.cit., p.109-110.

assistência sanitária; e aprimoramento das condições de vida das comunidades beneficiárias para ter acesso a moradias dignas.⁸⁵²

A Reintegração da População Desalojada internamente no Norte de Uganda, é uma iniciativa desenvolvida na região da Ásia, com início em de 2009 e prazo de finalização no mesmo ano. Liderada pelo ACNUR e demais sócios, caracterizou-se por ser emergencial, com setor de atuação no tema da ajuda aos refugiados, que somaram o total 444.000 desalojados internos, provenientes de 108 campos ou assentamentos, dos distritos de Amuru, Gulu, Kitgum, Pader e Katakwi. O objetivo geral consistia em proteger a população desalojada no Norte do país, ao garantir-lhes liberdade de eleição e de circulação e promover a reabilitação das infra-estruturas nas áreas de retorno dos desalojados, por intermédio da mobilização das comunidades na identificação e na execução dos trabalhos de reconstrução ou reabilitação das infra-estruturas existentes.⁸⁵³

O projeto referente à Prevenção da violência sexual e assistência médica e social às vítimas nas províncias do Norte de Kivu e oriental, da República Democrática do Congo,⁸⁵⁴ foi desenvolvido na área da África do Sul. Iniciado em 2008 e com previsão de finalização em 2010, foi liderado pelo FARMAMUNDI e outros sócios. Caracterizada por ser emergencial, essa iniciativa direcionou sua atenção às 2.611 vítimas da violência sexual, com a colaboração de 359 profissionais médicos, agentes de saúde e agentes comunitários. Barcelona contribuiu com 137.000,00 euros para a

⁸⁵² Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/reintegracio-refugiades.html> Acesso em: 20 mar.2013.

⁸⁵³

Disponível

em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/reintegracio-uganda.html> acesso em: 20 mar.2013.

⁸⁵⁴ Em função dos conflitos armados, milhares de mulheres e jovens foram vítimas de agressões sexuais, que constituíram-se como uma arma de guerra adicional neste conflito. Os efeitos dessas agressões são muito graves para serem tratados adequadamente por uma infra-estrutura sanitária precária e insuficiente. Por isso, a estratégia defendida pela FARMUNDI procurou contribuir com a melhora das estruturas sanitárias das províncias de Kivu norte e oriental para atender as demandas básicas de atenção na área de saúde. Com isso, pretendeu-se favorecer o acesso a medicamentos, tratamentos sanitários e psicológicos completos e, adotar um enfoque preventivo, por intermédio da luta contra a impunidade, mediante a sensibilização e organização social, buscando a reinserção social, econômica e familiar das vítimas. Disponível em:<
<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/accio-humanitaria-congo.html> Acesso em: 20 mar.2013.

concretização do projeto. O objetivo geral consistiu em melhorar as condições de vida das vítimas e familiares e contribuir com a prevenção da violência sexual nas localidades mencionadas. Os objetivos específicos concentraram-se em proporcionar assistência técnica, psicológica e socioeconômica às pessoas vítimas da violência, assim como reforçar o conhecimento dos líderes e membros da comunidade sobre a prevenção da violência sexual e suas consequências, nas dezessete áreas de saúde das provinciais mencionadas. Os resultados esperados buscaram: aprimorar a capacidade das estruturas sanitárias de prestar assistência médica às vítimas da violência sexual; contribuir com o avanço das capacidades dos profissionais médicos e paramédicos das estruturas sanitárias da região; reinserir social e economicamente as vítimas da violência sexual e reintegrá-las à comunidade e a suas famílias.⁸⁵⁵

A Integração local de refugiados em Uganda e a cobertura das suas necessidades básicas no âmbito educativo, é um projeto desenvolvido na região da Ásia, iniciado em 2011, com previsão de finalização para o mesmo ano. Essa iniciativa insere-se na área emergencial e conta com beneficiários provindos de Uganda, mais especificamente, dos distritos de Isingiro e Kyenjojo, nas localidades de Nakivale, Kyaka II e Oruchinga. A cidade de Barcelona contribuiu com 73.000,00 euros para esse projeto, liderado pelo Comitê Catalão para os Refugiados, denominado Catalunha com ACNUR. O objetivo principal é facilitar o processo de integração dos refugiados em Uganda, em coordenação com outros atores, organizações intergovernamentais, ONGs e instituições locais, a fim de contribuir para o desenvolvimento humano e a redução da pobreza. Facilitar o acesso das crianças e adolescentes refugiados à educação é primordial, neste contexto. Os resultados esperados buscaram: melhorar a infra-estrutura educativa, por meio da reabilitação e manutenção das escolas existentes e dos seus serviços básicos; garantir o acesso a materiais e equipamentos adequados para os alunos, professores e centros educativos. Essa intervenção permitiu garantir à população refugiada e a local, em idade escolar, o exercício do direito à educação em condições dignas.⁸⁵⁶

⁸⁵⁵ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/accio-humanitaria-congo.html> Acesso em: 20 mar.2013.

⁸⁵⁶ Disponível em: <http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/integracio-local-de-refugiats-uganda.html> Acesso em: 20 mar.2013.

d) Panorama geral da atuação internacional de Barcelona

Barcelona apresentou expressivo potencial, para ser considerada ator internacional de significativa importância. Em relação à qualidade de capacidade, soube aproveitar dos efeitos da escolha para ser sede de renomado evento internacional – Jogos Olímpicos – para criar uma estrutura institucional com o propósito de coordenar e organizar o protagonismo internacional adquirido a partir do evento. Não obstante, com a criação do órgão de Relações Internacionais no âmbito da estrutura interna da administração municipal, Barcelona criou condições mais favoráveis para o desenvolvimento de uma estratégia internacional focada em três áreas centrais: Europa, Mediterrâneo e América Latina.

Quanto à habilidade, demonstrou condições para atuar no cenário internacional, tanto bilateral quanto multilateralmente e, principalmente, nas seguintes áreas de atuação: participação ou sede de eventos internacionais; recepção de delegações comerciais; promoção do *marketing* internacional do município; participação ativa e liderança em diferentes redes e OIGs, a exemplo da assistência às operações de paz da ONU; manutenção de relações de cooperação bilateral e multilateral na área do desenvolvimento e solidariedade, particularmente na área da ajuda humanitária.

A partir da habilidade de participação em diversas iniciativas internacionais e que cobrem três principais áreas geográficas, Barcelona soube aproveitar os resultados favoráveis alcançados por ser sede dos Jogos Olímpicos, a fim de promover e desenvolver o *marketing* internacional dos municípios e projetar-se no exterior como ator internacional. Mesmo que a condição de ser agente internacional não seja permanente, pois de acordo com os exemplos apresentados, essa atuação pode ser ocasional e pontual, a cidade mostrou desempenhar papel ativo e, muitas vezes, protagonista, trabalhando por meio de diversificados instrumentos de inserção internacional, em uma ampla variedade de temas.

Desempenhou papel influente na causa da defesa das cidades em redes internacionais, inclusive, contribuindo com o processo que culminou na CGLU, procurando incorporar o tema como prioridade nos debates que desenvolveram-se nas OIGs. Na ONU, por exemplo, Barcelona promoveu e reivindicou o papel das cidades, prezando pelo fortalecimento dos poderes locais e influenciou as operações de paz, disponibilizando recursos humanos, participando das operações de intervenção direta de longa duração ou no assessoramento direto em zonas de conflito.

Nas áreas do desenvolvimento e solidariedade atuou com influência, ao desenvolver projetos que resultaram em intercâmbios e

assistência técnica, acordos e viagens, favorecendo as condições de vida local. Barcelona é, ainda, protagonista influente na área da cooperação internacional para o desenvolvimento e solidariedade, a exemplo das ações emergenciais na área dos direitos humanos. Por intermédio do desenvolvimento de projetos em diversos países, promove condições locais mais dignas de vida aos cidadãos e a reconstrução física e social, promovendo, ao mesmo tempo, a imagem positiva do município.

4.4. PROVÍNCIA DO QUEBEC (CANADÁ)

O caso do Quebec é considerado o mais avançado de experiência paradiplomática, em todos os continentes. A inserção internacional da província é resultado, fundamentalmente, do reconhecimento da necessidade de afirmar sua identidade singular francófona no contexto da América do Norte e, ao mesmo tempo, extendê-la a outros países e assim estabelecer relações bilaterais e multilaterais com diversos parceiros. Caracteriza-se por ser pioneiro na atuação não-central nas relações internacionais: já na década de 60 implementou o próprio aparato burocrático de coordenação das Relações Internacionais e iniciou o processo de instalação de ampla rede de representações no exterior, que a possibilita promover-se internacionalmente e manter relações diretas com parceiros em todos os continentes e em áreas muito heterogêneas.

Atualmente desenvolve por intermédio do *Ministère des Relations Internationales*, uma diplomacia consolidada, baseada no reconhecimento dos desafios atuais do cenário internacional e na própria capacidade provincial de responder às transformações geopolíticas, influenciando os demais atores internacionais a seu favor. O *Ministère* desenvolve trabalho extremamente avançado, consubstanciado em planejamento estratégico, objetivos, prioridades e atividades centrais. Ainda, assim, produz material próprio, que fundamenta a sua atuação internacional e contribui para divulgar as diretrizes gerais e específicas e que motivam a participação da província no complexo cenário internacional. Todas essas características em conjunto, contribuem para o Quebec manter uma atuação consolidada, diversificada e influente que, em certo grau, parece mais uma política externa própria.

4.4.1 Características principais

O Québec constitui a maior província da Federação Canadense, conhecida pela influência da presença francesa na região. Está localizada em um espaço estratégico, limitada pela província canadense de Ontário a

Sudoeste, a Baía de Hudson ao Norte, New Brunswick e os Estados Unidos à Sudeste e ao Nordeste por Newfoundland.⁸⁵⁷ Em 2012, a população girava em torno de 8.054.756 habitantes⁸⁵⁸, correspondente a 25% do total do país. Em função de sua histórica influência, a maioria da população do Quebec é de origem francesa, e desde o início do século XX tem recebido imigrantes da Europa, África, América Latina e da Ásia. Com a ampla extensão territorial, de 1,7 milhão de km², é rica na diversidade natural do seu território, repleta por lagos, rios, cadeias de montanhas e florestas. Além dessa natureza diversa, a partir de 1974, o idioma francês tornou-se a língua oficial da província, contribuindo para a formação de uma sociedade amplamente francófona, na qual 83% da população fala francês.⁸⁵⁹

Alguns índices importantes merecem ser citados: o elevado nível da qualidade do sistema educacional, sendo uma das sociedades que mais investe seu PIB na área da educação; o sistema social e de saúde são conhecidos pela vasta gama de seus serviços, acessibilidade e gratuidade; a significativa expressividade cultural exerce peso econômico significativo e possibilidade de projeção internacional; a área do turismo é bastante favorecida, sendo muito procurada; a economia é caracterizada pelo dinamismo, integrada e aberta, formada por setor de serviços, representando 70% do seu PIB, indústria de ponta com grandes dimensões, comércio internacional expressivo, sendo que 80% das exportações direcionam-se para os Estados Unidos, além de parceiros localizados em outras regiões do mundo, destacando-se a União Européia, os EUA e a China. É, ainda, a província canadense que mais investe em pesquisa em relação ao PIB, contando com centro universitário bastante desenvolvido. Essas condições, em conjunto, contribuem para o Quebec estar aberto ao mundo e ser uma província muito ativa no cenário internacional.⁸⁶⁰

⁸⁵⁷ Disponível em: <<http://www.canadaturismo.com.br/quebec.aspx>.> Acesso em: 3 abr.2013.

⁸⁵⁸ Disponível em: <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/struc_popl102.htm.> Acesso em: 3 abr. 2013.

⁸⁵⁹ Disponível em: <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/inter/clin_oeil_po.pdf.> Acesso em: 3 abr.2013.

⁸⁶⁰ Disponível em: <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/inter/clin_oeil_po.pdf.> Acesso em: 3 abr.2013.

4.4.2 Relação das ações em análise com os atributos de ator internacional

i) Condições favoráveis à atuação internacional – capacidade

A capacidade de inserção e atuação no cenário internacional por parte do Quebec, é resultado de alguns fatores principais: a própria capacidade da província, principalmente por ser motivada pela questão de ser formada e representar uma identidade singular no contexto norte-americano e, a partir disso, a prioridade de afirmar sua identidade como questão de segurança nacional. Ao mesmo tempo, outros fatores devem ser apresentados: a necessidade de manter a sua posição política e econômica no contexto da América do Norte; o grau de autonomia concedido à atuação internacional das províncias na Constituição do Canadá; a relação entre os governos federal e o não-central, a exemplo da existência de mecanismos intergovernamentais; a implementação de órgão responsável por coordenar as relações internacionais na estrutura institucional provincial.

A identidade própria do Quebec – a mobilização internacional da província desenvolveu-se, a partir de motivações verificadas tanto na esfera da própria província quanto no entorno regional imediato e no cenário internacional. Entre as motivações que levaram a denominada província a atuar no cenário internacional, Feldman e Feldman destacam a razão econômica. Nesse caso, o estímulo para atuar no cenário internacional coincidiu com a natureza de algumas questões importantes no contexto das relações canadenses, especialmente o encaminhamento das negociações do processo de livre-comércio com os Estados Unidos, que iniciou em 1985.⁸⁶¹ Outra possível explicação refere-se ao sentimento de não ser bem representado pelo governo central, que não corresponde amplamente às expectativas e interesses dos cidadãos.⁸⁶²

O Quebec reconhece a prioridade de manter sua posição política e cultural na Confederação Canadense⁸⁶³ e, assim, afirmar sua própria identidade tornou-se questão de sobrevivência, pois relacionada com o sentimento de isolamento histórico no contexto da América do Norte. Balthazar salienta sobre o referido assunto, que por um longo período os

⁸⁶¹ FELDMAN; FELDMAN, op.cit., 1988, p.70.

⁸⁶² BALTHAZAR, Louis. Quebec's triangular situation in North America: A prototype? In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities**: trans-sovereignities contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988, p. 84.

⁸⁶³ FELDMAN; FELDMAN, op.cit., 1988, p.71.

francófonos do Quebec sentiram-se isolados no contexto canadense. Por razões históricas, entretanto, a diplomacia do Canadá foi desenvolvida e estabelecida pela maioria anglófona.⁸⁶⁴ Com o propósito de atenuar essa situação, uma das idéias que pareceram mais coerentes, foi a instalação inicial de representações no exterior, particularmente delegações permanentes em algumas cidades norte-americanas.⁸⁶⁵

A origem da estratégia internacional do Quebec, segundo Painchaud, pode ser encontrada na combinação de fatores relacionados à questão geopolítica: o isolamento cultural na América do Norte e a fraca presença política no âmbito da Confederação Canadense.⁸⁶⁶ Ao reconhecer seu déficit de segurança, o Quebec passou a olhar para o cenário intrnacional como uma possibilidade de alterar essa situação. O comportamento da província era condicionado pela percepção de que não dispunha dos recursos internos necessários para assegurar sua sobrevivência, nem mesmo para confrontar o ambiente imediato das relações com os EUA e Canadá.⁸⁶⁷

Houve o fortalecimento dessa posição durante a *Quiet Revolution*. A partir de então, foi promovido o conceito do “Quebec como Estado”, que passou a ser integrado aos valores políticos provinciais, contribuindo para o desenvolvimento da sua política internacional. A idéia de distinção, ou até mesmo possível separação em relação ao Canadá tomou a forma de um “Estado isolado.” A província procurou equilibrar esse déficit e o único caminho parecia atuar no cenário internacional. Por essa razão, no início da *Quiet Revolution*, enquanto o governo estava criando novos programas para a modernização da sociedade, o Quebec tornou-se envolvido simultaneamente na atividade internacional, que seria uma das mais importantes inovações da *Quiet Revolution* e um dos seus principais símbolos.⁸⁶⁸

⁸⁶⁴ BALTHAZAR, op.cit., p.84.

⁸⁶⁵ Ibidem. A presença de representações nos EUA é extensa e, em 1988, existiam aproximadamente metade de delegações do Quebec em relação aos consulados canadenses, ou seja, a cada um de dois consulados gerais tinham que lidar com sua parte do Quebec. Na época, os EUA mantinha dois consulados no Quebec. In: Ibidem, p.84-85.

⁸⁶⁶ PAINCHAUD, Paul. The epicenter of Quebec's International Relations. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities: trans-sovereignities contacts of subnational governments.** Connecticut: Greenwood Press, 1988, p. 93.

⁸⁶⁷ Idem.

⁸⁶⁸ Ibidem, p.94.

Considera Lecours: a motivação para o protagonismo internacional do Quebec, está diretamente conectada ao nacionalismo, sendo que a partir de 1960, demandas por autonomia ou até mesmo a independência tornaram-se crescentes.⁸⁶⁹ O autor vai mais longe, afirmando que é a província do Canadá mais ativa internacionalmente e, junto com as regiões e comunidades belgas constitui o exemplo mais avançado de relações internacionais de qualquer unidade federada ou região do mundo. Isso acontece porque o nacionalismo direciona o Quebec a expressar sua identidade e a promoção dos seus interesses no exterior.⁸⁷⁰ Não somente a questão da identidade proporciona condições para mobilizar a capacidade de atuação internacional do Quebec, mas também o grau de autonomia constitucional.

Autonomia constitucional (amparo constitucional) – a reforma constitucional ocorrida em 1982, não alterou a jurisdição sobre as relações internacionais, que permaneceu no nível de responsabilidade do governo federal. Não há qualquer prerrogativa na Constituição do Canadá que conceda poder às províncias nas relações internacionais, mas também não há premissa impossibilitando-as de desenvolverem atividades internacionais, a exemplo da conclusão de acordos com governos estrangeiros em assuntos no âmbito da sua própria jurisdição.⁸⁷¹ Entretanto, o fato das províncias não desempenharem papel formal na formulação da política externa canadense, contribui como incentivo para desenvolverem sua própria presença no exterior.⁸⁷² Além das provisões constitucionais, vale destacar a natureza do relacionamento entre os governos central e não-

⁸⁶⁹ Em 1960, a *Quiet Revolution*, Revolução Silenciosa no Quebec, resultou na formação do partido *Parti Libéral du Québec* (PLQ), caracterizado por governos que procuraram descentralizar o federalismo canadense e assegurar o reconhecimento formal da distinção da província. O *Parti Québécois* (PQ), criado em 1968, lutou pela independência do Quebec. Neste contexto de acentuação do nacionalismo, o governo do Quebec desenvolveu ambições internacionais claras e, mediante a lei de 1967, estabeleceu um departamento de relações intergovernamentais, cujas atividades incluíram a coordenação das atividades internacionais das províncias. In: LECOURS, op.cit., p.126. Os governantes do Quebec acreditam, que ter a oportunidade de se representar e agir em âmbito internacional é uma implicação natural do nacionalismo do Quebec. Neste sentido, a dissociação em relação à política externa do Canadá explica o extenso volume de acordos e relações envolvendo o Quebec e os governos estrangeiros. In: ibidem, p.129.

⁸⁷⁰ Ibidem, p.116.

⁸⁷¹ Ibidem, p.120.

⁸⁷² Ibidem, p.122.

central. Quando caracterizados por aproximações de cooperação, a atividade internacional tende a se desenvolver de maneira fluída.

Relação com o governo central – no que compete a existência de mecanismos intergovernamentais de coordenação entre o governo nacional e as províncias, vale enfatizar que a elaboração e implementação da política externa no Canadá, não é guiada por arranjo formal entre os governos federal e provincial e não há fórum intergovernamental especialmente dedicado às relações internacionais.⁸⁷³

Entretanto, nas áreas de jurisdição provincial, o governo federal consulta as províncias nas negociações internacionais, o que leva ao estabelecimento de redes intergovernamentais. A consulta sobre a implementação de tratados, ou a definição das posições canadenses concernentes a temas de jurisdição provincial, acontecem no âmbito de fóruns setoriais intergovernamentais. Em algumas instâncias, mecanismos de coordenação para o propósito da implementação de tratados são respaldados por acordo formal intergovernamental.⁸⁷⁴

A extensão das relações intergovernamentais a respeito de um tema internacional envolvendo a jurisdição provincial, depende muito da sua importância. Em negociações internacionais de alto-nível ou de tratados, cujas implicações trazem sérias preocupações às províncias, a consulta e coordenação intergovernamental costumam ser extensas. O avanço da projeção internacional da província pode ser verificado, mediante o desenvolvimento de estruturas institucionais para o fomento e coordenação das relações internacionais.

Órgão de coordenação das relações internacionais – o Quebec foi proeminente no desenvolvimento de aparatos burocráticos internacionais e, em maior escala do que qualquer outra província canadense, quicá, qualquer outro governo não-central. Constituídos por estruturas que são mais do que secretarias ou departamentos internacionais, os ministérios do Quebec contam com expressivos orçamentos.⁸⁷⁵ Outras agências provinciais ainda participam das relações internacionais, lidando com temas

⁸⁷³ Idem.

⁸⁷⁴ Ibidem, p.122.

⁸⁷⁵ Esses amplos ministérios exigem elevados orçamentos. Entre 1984 e 1985, o Ministro das Relações Internacionais do Quebec despendeu 52,6 milhões de dólares canadenses nas relações internacionais; esse montante subiu para 54,1 milhões de dólares canadenses entre 1985 e 1986. In: FELDMAN; FELDMAN, op.cit., 1988, p.73.

tão diversos quanto agricultura, comunicações, cultura, educação, energia e recursos renováveis, alimentação e pesca, imigração e turismo.⁸⁷⁶

Em 1967, a Assembléia Legislativa do Québec criou o Ministério das Relações Intergovernamentais. Naquele período, esse órgão encarregou-se de coordenar as relações entre os governos federal e provincial e, mais tarde, expandiu-se para incluir as relações internacionais da província. O estabelecimento dessa entidade possibilitou que a Assembléia Legislativa estendesse para a área internacional os assuntos de jurisdição doméstica, reconhecendo a necessidade de haver a coordenação mais consistente das relações internacionais.⁸⁷⁷

O Ministério das Relações Intergovernamentais impulsionou o desenvolvimento decisivo das relações internacionais do Québec e contribuiu para a criação da rede de representações no exterior. Atualmente, o órgão encarregado das relações internacionais é o *Ministère des Relations Internationales, de la Francophonie et du Commerce Extérieur*, que reconhece a sua importância, ao assumir-se como central para levar a cabo uma efetiva ação internacional planejada e estratégica.⁸⁷⁸ A missão do Ministério é promover e defender os interesses do Québec no cenário internacional⁸⁷⁹ e as funções estabelecidas são: dirigir as iniciativas internacionais do governo; coordenar as atividades dos departamentos e agências governamentais; administrar a rede de representações no exterior; e negociar e concluir acordos internacionais.⁸⁸⁰

⁸⁷⁶ Ibidem, p.72. Já na década de 70 a organização burocrática das relações internacionais do Québec contava com: a) O Ministério das Relações Intergovernamentais; b) o Ministério das Relações Internacionais e o Ministério do Comércio Exterior; c) a união dos dois ministérios anteriores em um único, que culminou no Ministério das Relações Internacionais e do Comércio Exterior; e, c) nos anos 80, o Ministério das Relações Internacionais e o Ministério do Comércio Exterior e do Desenvolvimento Tecnológico. Os dois últimos ministérios foram portadores de amplos quadros de funcionários e mantiveram seiscentos deles participando no desenvolvimento da política internacional. In: idem.

⁸⁷⁷ Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/ministere/historique/presentation>> Acesso em: 17 abr.2013.

⁸⁷⁸ Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/ministere/organigramme>> Acesso em: 17 abr.2013.

⁸⁷⁹ Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/ministere/mission>> Acesso em: 17 abr.2013.

⁸⁸⁰ MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. **Quebec's International Policy: working in concert.** Disponível em:

O Ministério é composto por cinco setores: Francofonia e relações multilaterais; relações bilaterais; comércio internacional; protocolo e missões; administração.⁸⁸¹ Quanto aos parceiros internacionais do Quebec, é válido esclarecer que a capacidade da província em ser ator internacional, ainda, pode ser verificada por meio da estratégia adotada para selecionar principais parceiros: a escolha é condicionada pela promoção da língua e da cultura francesa, preocupações centrais governamentais e, para tanto, as relações bilaterais com a França merecem atenção especial.⁸⁸²

A atuação internacional planejada e estratégica resulta em grande organização por parte da província, incluindo a produção de documentos que divulgam e promovem o plano de ação do Quebec na área das Relações Internacionais, entre os quais, exemplo ilustrativo é o do *Québec's International Policy: Working in Concert*. Nesse material, a capacidade da província pode ser verificada quando há explicitamente o reconhecimento do *premier* do Quebec, Jean Charest, em relação aos desafios impostos pela transformação das relações internacionais.⁸⁸³ Tais desafios induzem a província a criar soluções próprias, o que inclui a projeção internacional a fim de assegurar a identidade única, preservar seus valores e garantir a

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/en/politique.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2013.

⁸⁸¹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ministere/organigramme>> Acesso em: 17 abr.2013.

⁸⁸² LECOURS, op.cit., p.129.

⁸⁸³ Jean Charest reconhece que diversos fenômenos têm transformado as relações internacionais: os efeitos da globalização; o crescente número de temas, a exemplo dos conflitos regionais, terrorismo, pandemias, meio-ambiente e, seus efeitos sobre o papel do governo central. In: MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, op.cit., 2013. Desde o fim da Guerra Fria, a reestruturação fundamental das relações internacionais no contexto do cenário da intensificação da globalização, promove tendências que afetam o desenvolvimento do Quebec a curto e médio prazo, a saber: a emergência de novos poderes econômicos; crescimento da integração do comércio internacional; papel estratégico da educação e pesquisa; prevalência dos temas de segurança; crescimento das responsabilidades sobre o desenvolvimento sustentável; crescimento do papel das organizações internacionais; consequências da globalização para a identidade e temas culturais; desequilíbrio da distribuição global de riqueza. In: MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. **Quebec's International Policy: working in concert**. Disponível em:

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/en/politique.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2013.

prosperidade econômica, no âmbito de um contexto complexo e multidimensional.⁸⁸⁴

A ministra das Relações Internacionais e da Francofonia em 2006, Monique Gagnon Tremblay, apontou que a capacidade de inserção internacional do Quebec, relaciona-se com o objetivo de suprir as próprias necessidades provinciais. Para concretizar esse objetivo, Gagnon-Tremblay reconhece como fundamental, garantir que o conhecimento e o planejamento dos departamentos e agências estejam focados em objetivos específicos e compartilhem prioridades na área internacional. O trabalho complementar com outros atores é central, a exemplo da sociedade civil e das universidades. O governo do Quebec, nesta perspectiva, procura trabalhar em parceria com o governo federal, com o propósito de influenciar o Canadá nas suas posições internacionais.⁸⁸⁵

O *premier* do Quebec entre 2003 e 2012, Jean Charest, declarou que o objetivo da política do Quebec é fortalecer a influência internacional da província para que, de forma independente, possa perseguir iniciativas internacionais quando em assuntos relacionados à jurisdição doméstica do Quebec.⁸⁸⁶ Com o propósito de estabelecer iniciativas internacionais cujos trabalhos vinculam-se ao objetivo do Québec, as estratégias adotadas fundamentam-se no reconhecimento da capacidade provincial para se inserir internacionalmente, manifestada em diversas instâncias: amplo escopo de jurisdição governamental; identidade única na América do Norte e Canadá; necessidade de se assegurar no cenário internacional diante das profundas mudanças geopolíticas; identificação do próprio papel das entidades políticas federadas na construção de um mundo mais próspero e seguro, no qual a solidariedade seja um princípio central; responsabilidades políticas exclusivas e ampla autonomia nas áreas da administração de recursos naturais, saúde, educação, cultura, instituições municipais, direito privado.⁸⁸⁷

O Quebec concentra a atividade internacional em 5 objetivos, que estão relacionados com o próprio desenvolvimento interno da província: fortalecer a capacidade de agir e influenciar; acelerar o crescimento e a prosperidade; contribuir para a segurança da província e da América do

⁸⁸⁴ Idem.

⁸⁸⁵ Idem.

⁸⁸⁶ Idem.

⁸⁸⁷ Idem. É válido salientar que o Quebec administra seu próprio sistema fiscal e as contribuições dos próprios impostos; supervisiona a administração das cortes e da maioria dos serviços relacionados à segurança pública no seu território e é responsável por selecionar imigrantes para a província. In: Idem.

Norte; promover a identidade e a cultura; e, e) contribuir com a causa da solidariedade internacional. Para cada objetivo, o *Québec's International Policy* identifica as prioridades que o compõem e que servirão como um guia para as iniciativas implementadas.⁸⁸⁸

Além do caráter precursor da atuação internacional, destaca-se pela extensão, escopo, ambição e natureza multidimensional das suas atividades internacionais, além do emprego de significativos recursos por parte do *Ministère*.⁸⁸⁹ Por todos os motivos mencionados, a diplomacia do Quebec enfatiza a promoção da sua imagem positiva no exterior.⁸⁹⁰ Em decorrência de diversas condições favoráveis, tal província tornou-se o exemplo reconhecido internacionalmente de modelo mais avançado de paradiplomacia, consituindo, praticamente, uma política externa independente do Canadá e consideravelmente autônoma.

ii) Ações desenvolvidas – habilidade

O Quebec demonstra habilidade de participação nas relações internacionais desde antes da década de 90, quando já havia negociado diretamente com representantes da região estadunidense de New England, sobretudo, a respeito de assuntos econômicos.⁸⁹¹ Atualmente, entre as áreas nas quais a política do Quebec é mais avançada, destacam-se a cooperação cultural e educacional, visto que, em muitos casos, a língua e a cultura francesa são percebidas como caminhos para alcançar potenciais parceiros.⁸⁹² O comportamento pró-ativo por parte da província está relacionado, também, com a promoção da língua francesa, mediante o desenvolvimento de relações políticas com uma multiplicidade de governos estrangeiros, mais notavelmente a França.⁸⁹³

A província tem participado das relações internacionais de forma ativa, nas seguintes iniciativas: em âmbito bilateral são representativas as missões e visitas regulares, instalação de missões permanentes e implementação de acordos bilaterais, sendo que os principais parceiros são

⁸⁸⁸ MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. **Quebec's**

International Policy: working in concert. Disponível em:

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/en/politique.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2013.

⁸⁸⁹ LECOURS, op.cit., p.128.

⁸⁹⁰ Ibidem, p.129.

⁸⁹¹ FELDMAN; FELDMAN, op.cit; 1990, p.179.

⁸⁹² CRIEKEMANS, op.cit; 2010, P.41-42.

⁸⁹³ LECOURS, op.cit; p.128.

a França e os EUA. Neste nível, ainda, destacam-se relações com estados federados da Europa e dos EUA. No escopo das relações multilaterais, deve-se reconhecer a participação em associações internacionais de estados federados e regiões, organizações e fóruns intergovernamentais, na Conferência dos Chefes de Governos das Regiões Parceiras e na *La Francophonie*. A seguir, as principais iniciativas serão apresentadas com mais aprofundamento.

As Representações no exterior – as relações internacionais do Québec concentram-se, em grande medida, no trabalho das representações no exterior, que atualmente encontram-se em mais de vinte e cinco países.⁸⁹⁴ O pioneirismo provincial pode ser verificado, quando já em 1882, o primeiro representante do governo do Quebec foi enviado à Paris. Este escritório manteve-se operacional até o início da Segunda Guerra Mundial.⁸⁹⁵ Atualmente, em geral, a província mantém uma rede de representação extensa no exterior: nas áreas de comércio exterior e investimentos, cultura, educação e até mesmo com oficiais responsáveis por assuntos de imigração. Em relação a representação econômica, o Quebec tem estabelecido suas próprias agências para o comércio exterior e investimentos, que são notavelmente ativas. Para o Quebec a representação cultural no exterior é muito importante.⁸⁹⁶ Destaca-se a existência da rede de representações no exterior, que oferece serviços, aconselhamento e atividades adaptadas às características dos diferentes países nos quais estão inseridas. Essa rede é composta de sete delegações gerais, cinco delegações, dez escritórios, quatro escritórios comerciais e duas áreas de representação das relações multilaterais.⁸⁹⁷

⁸⁹⁴ LECOURS, op.cit., p.128. Em 1988, o Quebec mantinha uma extensa rede de representações no exterior, com vinte e dois escritórios: sete nos EUA, quatro na América Latina/Caribe, sete na Europa, três na Ásia e um na África. Essa amplitude demonstra que as relações internacionais são desenvolvidas em quase todos os continentes e envolvem uma grande diversidade de países diferentes entre si. In: FELDMAN; FELDMAN, op.cit; 1988, p.75.

⁸⁹⁵ CRIEKEMANS, op.cit; 2010, p.47. Em 1940, o Quebec promulgou uma lei em relação ao estabelecimento de “*agents généraux à l'étranger*”. Esses funcionários desempenhavam atividades nas áreas de exportações, imigração, turismo, investimento externo direto e desenvolvimento de relações financeiras. Baseado nessa lei, o Quebec enviou seu primeiro *agent général* para Nova York, em 1940. Esse escritório ainda opera atualmente. In: Idem.

⁸⁹⁶ Ibidem, p.61-62.

⁸⁹⁷ Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/ministere/representation-etranger>> Acesso em: 20 abr.2013. Delegações gerais – são os escritórios mais importantes do Québec no exterior, conduzidos por um delegado indicado pelo

As Missões – são estabelecidas a fim de fomentar e promover as relações comerciais, reverter investimentos. De janeiro de 1977 até dezembro de 1985, ocorreram 167 visitas ministeriais somente para os EUA e, nesse contexto, entre fevereiro e setembro de 1986, quinze ministros do Quebec visitaram os EUA. Essas visitas foram conduzidas mediante propósito político de demonstrar para o governo federal do Canadá a capacidade de estabelecer sua própria diplomacia.⁸⁹⁸

As Relações bilaterais – o fortalecimento das parcerias bilaterais é prioridade para a província, pois o Quebec mantém a posição de que será mais forte e influente no cenário internacional, por intermédio do estabelecimento de novas parcerias.⁸⁹⁹ O governo provincial comprometeu-se, mediante a conclusão de vários documentos que garantem a formalização das negociações com parceiros internacionais, a fim de alcançar objetivos políticos, promover interesses econômicos, sociais e culturais, garantir os direitos dos cidadãos e benefícios para organizações e empresas. Desde 1964, foram assinados aproximadamente 711 acordos

governo. Nesse âmbito são oferecidos serviços na área de economia, educação, cultura, imigração e relações públicas. O governo do Québec indica um delegado para conduzir essa atividade. As delegações gerais estão localizadas na Europa, América e Ásia, mais especificamente em: Paris, Bruxelas, Londres, Munique, Nova York, Cidade do México e Tóquio. Delegações – são dirigidas por um delegado indicado pelo governo. Oferecem serviços nas áreas de economia, educação, cultura, imigração e relações públicas. As delegações do Québec localizam-se, predominantemente, nos Estados Unidos: Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles e na Europa, Roma. Escritórios – são comandados por um diretor indicado pelo governo. Fornecem serviços em limitado número de áreas. Estão localizados na Europa, Ásia e América, abrangendo: Barcelona, Berlim, Estocolmo, Moscou, Pequim, Hong Kong, Mumbai, Shanghai, Washington e São Paulo. Escritórios comerciais: são dirigidos por residentes do país hospedeiro e fornecem serviços em áreas específicas. Os escritórios comerciais do Québec localizam-se em: Milão, Santiago, Seul e Taipei. Vale ressaltar, ainda que, essa província canadense participa nas relações multilaterais, por meio de uma delegação permanente na Organização Internacional da Francofonia e com uma representação na Delegação permanente do Canadá na UNESCO. Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/ministere/representation-etranger>> Acesso em: 20 abr.2013.

⁸⁹⁸ FELDMAN; FELDMAN, op.cit; 1988, p.76.

⁸⁹⁹ MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. **Quebec's International Policy:** working in concert. Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/content/documents/en/politique.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2013.

internacionais, dos quais, 377 estão em vigor.⁹⁰⁰ Em relação aos acordos não-vinculativos, concluiu mais de 180 documentos⁹⁰¹ e quanto às convenções multilaterais declarou-se vinculado a 29 instrumentos⁹⁰², o que, no total, somam uma quantidade representativa e que expressam a força do Quebec nessa modalidade de atuação internacional.

O Quebec desenvolve relações bilaterais com ampla gama de países na América, Ásia, África, Oriente Médio e Europa. Na América, destacam-se, sobretudo, as relações com o Brasil, Estados Unidos, México e Haiti; na Ásia, com a China, Índia e Japão; na África e Oriente Médio o relacionamento é menos significativo em detrimento dos demais continentes; na Europa, as relações com a Alemanha, Bélgica, Espanha, Itália e Reino Unido. A posição ocupada pela França é primordial entre todos os países com os quais o Quebec se relaciona. Na perspectiva multilateral, o Quebec foca seus esforços na *La Francophonie*, uma organização internacional cujos membros mantêm conexão com a língua francesa. Para o governo do Quebec, esse arranjo representa uma fonte para negociar um *status* distinto autônomo entre todas as províncias na área de relações internacionais.⁹⁰³

As relações entre o Quebec e a França desenvolvem-se a partir de visitas alternadas que se iniciaram em 1977 entre o *premier* do Quebec e o Primeiro Ministro da França e que determinam as direções, prioridades e objetivos do relacionamento bilateral.⁹⁰⁴ Entre os principais canais diplomáticos existentes entre o Quebec e a França, responsáveis por coordenar e administrar o relacionamento bilateral, podem ser ressaltados: o escritório do governo do Quebec em Paris, instalado em 1961, que possibilita uma comunicação direta entre eles, o Consulado Geral da França, na cidade do Quebec e a Direção da França, no âmbito do *Ministère des Relations Internationales*.⁹⁰⁵ Em 1965, com o propósito de coordenar as

⁹⁰⁰ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/ententes-internationales>> Acesso em: 20 abr.2013.

⁹⁰¹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/actes-concertes>> Acesso em: 20 abr. 2013.

⁹⁰² Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/conventions-multilaterales>> Acesso em: 20 abr.2013.

⁹⁰³ LECOURS, op.cit., p.129.

⁹⁰⁴ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/relations-politiques/rencontres-alternees>> Acesso em: 22 abr.2013.

⁹⁰⁵ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/relations-politiques/dispositif-diplomatique>> Acesso em: 22 abr.2013.

relações entre a França e o Quebec foi criado a *Commission Permanente de Coopération Franco-Québécoise* (CPCFQ), um aparato institucional, responsável por implementar os compromissos estabelecidos entre ambos os governos.⁹⁰⁶

Entre as áreas principais de cooperação bilateral, destacam-se a: cooperação universitária e científica, cultura, meio-ambiente, desenvolvimento sustentável, saúde, economia e mobilidade profissional. Em todas essas áreas, diversos acordos foram assinados.⁹⁰⁷ As relações do

⁹⁰⁶ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/commission-cooperation>> Acesso em: 22 abr.2013.

⁹⁰⁷ Na área de cooperação universitária três acordos centrais foram assinados. Esses três acordos são: o acordo de intercâmbio de estudantes intitulado Conferência de Reitores e Diretores das Universidades do Quebec (CREPUQ); o acordo-quadro entre França e Quebec para o reconhecimento de diplomas e validação de estudos; e, o acordo quadro sobre a co-supervisão entre instituições de ensino superior no Quebec. No nível da cultura, o Quebec assinou seu primeiro acordo internacional em 1965. Essa área é central e tornou-se uma força motora na promoção da diversidade cultural em nível multilateral, tanto que os dois governos atuam conjuntamente por intermédio do Grupo de Trabalho França-Quebec sobre a Diversidade Cultural, criado em 1988. Na área do desenvolvimento sustentável e meio ambiente, concentra-se na luta contra as mudanças climáticas e o desenvolvimento de estratégias para promover o desenvolvimento sustentável. Em 2008, o premier do Quebec e o Primeiro Ministro da França, com o propósito de incrementar a cooperação, criaram grupo de trabalho para estabelecer relações institucionais e acelerar o desenvolvimento de projetos conjuntos de cooperação. Na saúde, a cooperação torna possível sustentar projetos que objetivam melhorar práticas e serviços. Em 2001, neste contexto, foi criado o *Observatoire Franco-Québécois de la Santé et de la Solidarité*, que fornece instrumentos para políticas públicas e projetos guias de cooperação. Em outubro de 2011, estabeleceram uma declaração conjunta para desenvolver iniciativas relacionadas com o *Plan du Nord*. Três grupos de trabalho foram implementados para monitorar a cooperação no âmbito do *Groupe Franco-Québécois de Coopération Économique*. No âmbito econômico, muitas parcerias foram firmadas e projetos concretizados, apoiados pelo *Fonds Franco-Québécois pour la Coopération Décentralisée*. O programa UBIFRANCE-Québec facilita a negociação e assinatura de acordos na área industrial. No tema da mobilidade profissional, dois acordos de mobilidade profissional foram assinados, que estão em vigência atualmente. Em outubro de 2008, um acordo a respeito do reconhecimento mútuo das qualificações profissionais foi assinado, com o propósito de adotar um único procedimento para o reconhecimento das qualificações profissionais. Em novembro de 2010, outro acordo foi assinado, a fim de criar uma área de mobilidade profissional entre o Quebec e a França. Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/secteurs-de-collaboration>> Acesso em: 22 abr.2013.

Quebec com regiões e estados federados francesas desenvolvem-se por meio de contatos bilaterais e multilaterais, tomam diferentes formas e abrangem diversos temas.⁹⁰⁸

O relacionamento bilateral ainda é mantido com aproximadamente trinta estados federados e regiões, principalmente da Europa Ocidental e América do Norte, mas também na Ásia e América do Sul. Mediante as iniciativas de cooperação, as partes podem compartilhar conhecimentos a respeito dos temas de interesse, intercambiar boas práticas e criar ligações entre atores econômicos e sociais, além de promoverem acesso às redes políticas, econômicas e culturais nos níveis de governo regional e central. Com os estados federados dos EUA, inicialmente as relações giravam em torno de assuntos transfronteiriços, atualmente, as relações com Nova York, Vermont e Califórnia promovem parcerias conjuntas, que contribuem para resolver problemas relacionados à integração econômica na América do Norte, crime transfronteiriço e proteção ambiental. Os resultados dessa parceria envolvem a assinatura de diversos acordos.⁹⁰⁹

A relação de cooperação com as regiões européias inclui a: Wallonia, Flanders, Bavaria, Catalunha e a Lombardia. A importância da parceria com esses governos não-centrais reside no acesso a redes de formuladores de decisões, nas áreas de política, economia, cultura e social nos níveis regional, nacional e europeu. Com o México, ainda três acordos de cooperação multisetorial foram assinados, com os estados de Jalisco (2002), Guanajuato (2006) e Nuevo León (2009).⁹¹⁰ Além das relações em nível bilateral, deve ser ressaltada a relevância das relações multilaterais desenvolvidas pelo Quebec.

Relações multilaterais – no contexto das relações multilaterais, o Quebec participa de associações de estados federados e regiões de escopo regional, global, ou em temas específicos, a exemplo das mudanças climáticas.⁹¹¹ No escopo da Conferência de Chefes de Governo das Regiões

⁹⁰⁸ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-et-etats-federes/portrait>> Acesso em: 22 abr.2013.

⁹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-et-etats-federes/relations-bilaterales>> Acesso em: 22 abr. 2013. Entre os quais, destacam-se: Acordo sobre cooperação na área do meio-ambiente em relação a administração do Lago Champlain, assinado com os estados de Nova York e Vermont, em 2003; acordos de cooperação bilateral, com Maine (2004), Massachussetts (2007), New Hampshire (2004) e Vermont (2004).

⁹¹⁰ Idem.

⁹¹¹ O Quebec tem participado de associações de estados federados e regiões, nas quais pode fazer valer a sua voz, a exemplo de conferências internacionais a respeito do meio-ambiente e da luta contra as mudanças climáticas. Entre as quais,

Parceiras, formadas por governos regionais e federados da Bavaria, Georgia, Quebec, São Paulo, Shandong, Upper Austria e Western Cape, foram desenvolvidas iniciativas para solucionar desafios comuns.⁹¹² Desde 2002 até 2012, diversas conferências foram realizadas,⁹¹³ versando sobre temas diversos: como o desenvolvimento sustentável, inovação tecnológica, educação, ciência e tecnologia, eficiência energética, fontes de energia renováveis, solidariedade entre as pessoas, transporte integrado e a segurança alimentar.⁹¹⁴

Os trabalhos desenvolvidos na Conferência de Chefes de Governo das Regiões Parceiras são centradas na área do desenvolvimento sustentável. Contribuem para o compartilhamento de informações e desenvolvimento de planos de ação, para promover a proteção social, o desenvolvimento econômico, preservação sustentável dos recursos e a diversidade cultural para futuras gerações. As conferências oportunizam encontros bilaterais entre os chefes de governo, com o objetivo de fortalecer relações, discutir preocupações comuns às regiões parceiras, desenvolver rede eficaz para lidar com as diversas questões internacionais e que confrontam os parceiros no cenário internacional.⁹¹⁵

No escopo dessa Conferência, as relações com o *länder* alemão da Bavária é muito importante e inclui as missões e visitas ministeriais, que

cabe citar: Aliança dos Estados Federados e Regiões do Grupo do Clima e a Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD). Outras associações são caracterizadas por objetivos mais gerais, é o caso da Conferência dos Chefes de Governo das Regiões Parceiras. Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-et-etats-federes/relations-multilaterales>> Acesso em: 22 abr.2013.

⁹¹² Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires>> Acesso em: 23 abr.2013.

⁹¹³ A primeira Conferência resultou na assinatura de uma declaração final, intitulada *Policy for Generations*, na qual foi apresentada a intenção de avançar o diálogo e a cooperação política na área do desenvolvimento sustentável, focado nas gerações atuais e futuras. Outros compromissos assumidos no primeiro encontro incluíram a criação de um grupo de trabalho dos ministros reponsáveis pelo desenvolvimento sustentável. Um dos principais resultados desse primeira Conferência foi a adoção da Declaração Conjunta das Regiões Parceiras sobre o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/conferences>> Acesso em: 23 abr.2013.

⁹¹⁴ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/historique>> Acesso em: 23 abr.2013.

⁹¹⁵ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/objectifs>> Acesso em: 23 abr.2013.

contribuem para manter e desenvolver relações bilaterais em diversos níveis; assinatura de declaração de intenção na área de biocombustíveis, com o objetivo de aprimorar sua produção e uso, afim de combater as mudanças climáticas; representação em Munique mediante uma delegação geral; visitas de alto-nível; acordo intergovernamental em 1989; e aproximadamente trezentos projetos desenvolvidos em setores de alta prioridade.⁹¹⁶

Em contrapartida, a cooperação com OIGs e ONGs desenvolve-se nas principais áreas de interesse direto do Quebec e o governo coordena a participação em encontros e fóruns multilaterais e estabelece posições a respeito da conclusão ou ratificação de acordos e tratados.⁹¹⁷ Entre as principais OIGs, nas quais a província participa, desempenhando atividades diversas e exercendo algum tipo de influência, destaca-se a OEA, a Organização Internacional da Francofonia (OIF) e a ONU.

A OEA é prioridade da *Quebec's International Policy*. A participação do Quebec junto a essa organização envolve o monitoramento do trabalho desenvolvido, que é o principal fórum multilateral nas Américas. O Quebec, neste contexto, contribui significativamente com várias iniciativas desenvolvidas pela OEA, no que refere-se a avançar o desenvolvimento e a reconstrução e estabilidade política do Haiti. As ações implementadas pelo Quebec estão alinhadas com as três prioridades de assistência da OEA nesse país: aprimoramento do registro civil, modernização do sistema cadastral e fortalecimento da governança.⁹¹⁸

De modo geral, os principais temas com os quais a província envolve-se no cenário internacional são: a diversidade cultural, solidariedade internacional, desenvolvimento sustentável e meio-ambiente, particularmente, a questão das mudanças climáticas. Referente ao primeiro, o Quebec desempenha um papel primordial mediante participação multilateral na UNESCO, em prol da defesa da promoção do estatuto da diversidade das expressões culturais, particularmente no que se refere à Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das

⁹¹⁶ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/membres/baviere>> Acesso em: 23 abr.2013.

⁹¹⁷ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/portrait/organisations-internationales>> Acesso em: 23 abr.2013.

⁹¹⁸ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/actions-oea/mandat>> Acesso em: 23 abr. 2013.

Expressões Culturais.⁹¹⁹ Nesse âmbito, em 1957, foi criada a Comissão do Canadá para à UNESCO,⁹²⁰ que serve como intermediária entre a UNESCO, a sociedade civil e os governos canadense.

Outra destacável OIG, no âmbito da cooperação multilateral nas áreas de diversidade cultural, solidariedade internacional e desenvolvimento sustentável, é OIF. O objetivo do Quebec nessa instituição, consiste em manter e desenvolver relações com representantes diplomáticos dos estados-membros da OIF; cultivar relações com as agências operadoras da Francofonia; assegurar a representação ativa no interior das instituições da OIF; desenvolver contatos, nas áreas de interesse, com organizações multilaterais centrais, como a OECD; promover e defender os interesses do provinciais nos espaços institucionais e diplomáticos, especialmente, com relação a língua francesa e as áreas de cultura, diversidade cultural e educação da França.⁹²¹

A afirmação de princípios democráticos praticada e reconhecida na Francofonia, é um valor essencial preservado pelo Quebec, portanto, diversas instituições da província participam nas ações da OIF, nas áreas da paz, democracia e direitos humanos, áreas de interesse principal para a província.⁹²² A área de desenvolvimento sustentável é uma das mais importantes para a OIF e concentra-se prioritariamente na promoção e defesa de temas relacionados ao meio-ambiente e mudanças climáticas.⁹²³

Por sua vez, o tema da língua francesa ocupa espaço central e o governo do Quebec estabeleceu como objetivo, apoiar sua promoção e reconhecimento. Para tanto, procura alinhar suas atividades com as prioridades da OIF nessa área e, ao mesmo tempo, dirige atividades junto aos cidadãos francófonos espalhados por todo o mundo, apoiando, inclusive, o desenvolvimento de programas relacionados ao tema.⁹²⁴ A OIF, ainda, proporciona ao Quebec condições para promover sua experiência na

⁹¹⁹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/diversite-culturelle/enjeux>> Acesso em: 23 abr.2013.

⁹²⁰ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/en-bref>> Acesso em: 23 abr.2013.

⁹²¹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/delegation-oif/mandat>> Acesso em: 25 abr.2013.

⁹²² Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/paix-et-democratie>> Acesso em: 25 abr.2013.

⁹²³ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/developpement-durable>> Acesso em: 25 abr.2013.

⁹²⁴ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/langue-francaise>> Acesso em: 25 abr.2013.

área da educação,⁹²⁵ desenvolver novas tecnologias de informação⁹²⁶ e criar condições de apoio humano e financeiro para jovens e representantes jovens da sociedade civil a participar em eventos internacionais. Entre os quais, aqueles que gerem impactos consideráveis para os jovens, a exemplo da Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em junho de 2012.⁹²⁷

No tema da solidariedade internacional, o Quebec procura contribuir para o progresso e avanço dos países em desenvolvimento, que consiste em uma das cinco prioridades da sua política internacional. As iniciativas nessa área baseiam-se nos princípios do desenvolvimento sustentável e enfatizam a autonomia dos parceiros locais, sua capacidade de responder às demandas que eles mesmos determinam e o fortalecimento dos recursos humanos e materiais a disposição, para que possam efetivamente assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento. Nesse contexto, prioriza as regiões da África Francófona, América Latina e, particularmente o Caribe, atuando nas áreas nas quais tem estabelecida extensa experiência: treinamento de recursos humanos e desenvolvimento das capacidades de governança. O compromisso do Quebec com a solidariedade internacional inclui: o apoio às organizações da sociedade civil e às iniciativas das organizações internacionais de cooperação⁹²⁸, com o propósito de dar assistência as populações desfavorecidas nos países em desenvolvimento. Entre as iniciativas desenvolvidas, destacam-se o

⁹²⁵ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/education-et-formation>> Acesso em: 25 abr.2013.

⁹²⁶ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/technologies-numeriques>> Acesso em: 25 abr.2013.

⁹²⁷ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/jeunesse-et-jeux>> Acesso em: 25 abr.2013.

⁹²⁸ As organizações internacionais de cooperação são parceiras do *Ministère des Relations Internationales*. Essas instituições, primeiramente, procuram alcançar o objetivo do desenvolvimento humano e proporcionam consideráveis fundos para projetos. Contribuem com seus próprios recursos ou com doações. No Quebec existem mais de sessenta dessas organizações que trabalham junto ao Ministério, com o propósito de desenvolver projetos na área da solidariedade internacional e nos países do Sul atuam juntamente com parceiros que podem ser organizações locais sem fins lucrativos, a exemplo das ONGs, cooperativas e grupos de mulheres. Outros parceiros do Quebec são as organizações da sociedade civil: sindicatos, instituições educacionais, organizações sócio-econômicas, com grande experiência no trabalho em países em desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-et-la-solidarite/partenaires>> Acesso em: 27 abr.2013.

desenvolvimento de projetos e intercâmbios na área de solidariedade internacional.⁹²⁹

Devido ao furacão que devastou o Haiti, em janeiro de 2010, o Quebec comprometeu-se em reconstruir o país em médio e longo-prazos. Entre as iniciativas adotadas, dois processos de consulta foram estabelecidos, a fim de identificar como o Quebec poderia desempenhar um papel decisivo no processo: um encontro com caráter de consulta, em 22 de março de 2010, envolvendo parceiros locais, como agências internacionais de cooperação, universidades, municipalidades e, a condução de uma missão para o Haiti durante o período de 30 de abril até 1º de maio. A partir dessas consultas, foram identificados esforços em duas áreas de ação: compartilhamento de experiência, particularmente no setor público e apoio ao desenvolvimento econômico. O Haiti ainda, é beneficiário do Programa Internacional de Desenvolvimento do Quebec (PQDI) e do Projeto para o Fortalecimento da Governança do Haiti (PARGEP). Este último criado por meio do acordo com o Haiti e o Canadá, com o objetivo de, no prazo de 2007 a 2012, facilitar a transferência de experiência do serviço público do Quebec para a administração do Haiti e aprimorar os serviços públicos oferecidos para as populações locais.⁹³⁰

Em relação ao tema do desenvolvimento sustentável e meio-ambiente, o Quebec participa há 20 anos dos principais encontros relacionados ao tema. Em 1992, uma delegação de alto-nível esteve presente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio-ambiente e Desenvolvimento, que aconteceu no Rio de Janeiro. No final do encontro, o Quebec apoiou os objetivos da Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Em 2002, na Conferência Mundial de Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável, o governo do Quebec esteve presente e sua delegação apresentou um relatório sobre desenvolvimento sustentável, uma revisão do trabalho desenvolvido desde 1992. Mais recentemente, em 2012, uma delegação do Quebec participou na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Na ocasião, o governo da província divulgou sua economia verde e iniciativas desenvolvidas na área, demonstrando o envolvimento dos estados federados e regiões na

⁹²⁹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-et-la-solidarite/portrait>> Acesso em: 27 abr.2013.

⁹³⁰ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde/amerique-latine-et-antilles/haiti>> Acesso em: 27 abr.2013.

implementação de soluções sustentáveis e contribuindo com o reconhecimento da liderança desenvolvido no âmbito dessa temática.⁹³¹

O Quebec participa das negociações internacionais referentes à diversidade biológica, especificamente na Conferência das Partes no âmbito da Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica. É membro da rede internacional de regiões, que trata principalmente do tema da biodiversidade, a NRG4S, que também concentra-se nas questões relacionadas às mudanças climáticas. O Quebec ainda possui assento como membro oficial no Comitê Consultivo de Governos Subnacionais, Cidades e outras Autoridades Locais para a Biodiversidade, cujo primeiro encontro aconteceu em Curitiba, em abril de 2012. Os objetivos desse Comitê concentram-se no desenvolvimento de estratégias subnacionais para a biodiversidade e planos de ação e de coordenação dos esforços conjuntos, com o objetivo de avançar na cooperação com os demais níveis de governo.⁹³²

No âmbito das iniciativas referentes às mudanças climáticas, o Quebec tem participado das negociações internacionais sob os auspícios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), em diversas redes internacionais, no mercado de carbono da América do Norte e na esfera da solidariedade internacional em favor do combate às mudanças climáticas. Na esfera de atuação da UNFCCC, a participação do Quebec contribuiu para reafirmar à comunidade internacional a importância que a província concede ao mencionado tema e para fortalecer a atuação dos estados federados e regiões nos esforços conjuntos referentes a esse assunto. Em 2007, o governo do Quebec demonstrou seu consentimento, por meio de decreto, em relação ao Protocolo de Kyoto.

O Quebec participa em várias associações de estados federados e regiões, interessados em desenvolver arranjo comum para reduzir as emissões de gases do efeito estufa, o que permite a província liderar a causa e estar a frente de diversas iniciativas. Além do papel desempenhado no nrg4SD, é membro do Grupo do Clima, que reúne estados federados, governos regionais, empresas transnacionais e cidades para desenvolver parcerias na luta contra as mudanças climáticas. Um exemplo concreto é o

⁹³¹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/developpement-durable>> Acesso em: 27 abr.2013.

⁹³² Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/biodiversite>> Acesso em: 27 abr.2013.

papel de liderança do Quebec na Iniciativa Política EV-20, em colaboração com o Grupo do Clima. O objetivo dessa iniciativa é criar um fórum, no qual os especialistas dos estados federados e governos regionais possam debater políticas públicas referentes a veículos elétricos, compartilhar experiências e desenvolver práticas exitosas e caminhos de cooperação.

O Quebec também é membro da Iniciativa Climática do Oeste (WCI), um grupo formado por estados dos EUA e províncias canadenses, cujo objetivo é criar um mercado de carbono regional, sistema reconhecido por ser dos mais eficientes como mecanismo econômico de redução de gases do efeito estufa.⁹³³ Na área da solidariedade internacional, particularmente no que diz respeito ao tema das mudanças climáticas, o Quebec passou a ser membro da Proposta Territorial para a Parceria sobre as Mudanças Climáticas do *United Nations Development Programme* (UNDP). O objetivo dessa iniciativa é desenvolver estratégias para a redução dos gases do efeito estufa e adaptação em relação aos efeitos das mudanças climáticas em regiões dos países em desenvolvimento, com o apoio das regiões e estados federados que fazem parte desses países.⁹³⁴

iii) Consequências da atuação internacional – influência

O primeiro objetivo da *Québec's International Policy* é “fortalecer a capacidade do Quebec de agir e influenciar.”⁹³⁵ O objetivo estabelecido pela província fundamenta-se no reconhecimento de que o crescente número de normas e padrões produzidos nas convenções e acordos internacionais, exercem impacto direto nas responsabilidades do governo do Quebec. Essas normas internacionais influenciam a habilidade provincial de tomar decisões coletivas, aplicar legislações e adotar regulamentos. Para tanto, o Quebec adotou a alternativa de se esforçar para influenciar os eventos de maneira favorável aos seus interesses e aos valores da sociedade provincial. E, para tanto, deve ser capaz de participar das redes responsáveis por estabelecer normas, ter acesso aos tomadores de decisões estrangeiros e aproveitar dos meios possíveis, com o propósito de

⁹³³ Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/changements-climatiques>> Acesso em: 28 abr.2013.

⁹³⁴ Idem.

⁹³⁵ MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. **Quebec's International Policy:** working in concert. Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/content/documents/en/politique.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2013.

exercer influência real no cenário internacional.⁹³⁶ Para tanto, duas prioridades foram estabelecidas: aumentar a presença e participação em organizações internacionais, bem como em negociações e discussões que lidam com os interesses do Quebec; intensificar as relações com os tomadores de decisão políticos e econômicos que compartilham interesses com o Quebec.⁹³⁷

Em relação a primeira prioridade, duas iniciativas são incluídas: manter a presença em organizações internacionais, que desdobra-se nas seguintes ações, o fortalecimento da relação cooperativa com o governo federal, a fim de facilitar a participação do Quebec nos procedimentos das organizações e fóruns internacionais; a nomeação de representante do governo provincial no âmbito da delegação permanente do Canadá na UNESCO; implementação do plano para apoiar a ratificação da Convenção da Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais; estabelecimento da presença da província em Washington, mediante o objetivo de se manter a par em relação ao trabalho da OEA e do Banco Mundial; e, assegurar a participação dos especialistas do Quebec em forças-tarefas criadas pelas organizações internacionais.⁹³⁸

A segunda iniciativa, que consiste em assegurar a participação em negociações e procedimentos relacionados aos interesses do Quebec, inclui a participação mais direta em algumas instâncias, como na delegação canadense na WTO, no estabelecimento da Parceria para a Segurança e Prosperidade da América do Norte entre o Canadá, EUA e México, e nas negociações referentes ao projeto do Acordo de Fortalecimento do Comércio e Investimento entre o Canadá e a UE.⁹³⁹

Em relação à segunda prioridade, três iniciativas centrais foram estabelecidas: implementar a rede de delegações e escritórios no exterior, a fim de fortalecer a presença em certas áreas; desenvolver relações com estados federados e grandes regiões e, neste sentido reforçar relações com os estados estadunidenses e mexicanos, assegurar a representação em arranjos regionais na Europa, como a AER e na REGLEG; participar na Conferência de Chefes de Governo das Regiões Parceiras; trabalhar mais próximo das instituições públicas, especialmente, instituições representativas de ensino superior, bem como, com representantes da sociedade civil.⁹⁴⁰

⁹³⁶ Idem.

⁹³⁷ Idem.

⁹³⁸ Idem.

⁹³⁹ Idem.

⁹⁴⁰ Idem.

As principais áreas nas quais o Quebec demonstrou exercer influência são: a cooperação com a França, que resultou na promoção da diversidade cultural no nível multilateral da UNESCO; a ajuda internacional prestada ao Haiti por intermédio da OEA; e a influência na Conferência dos Chefes de Governo das Regiões parceiras, na organização Francofonia e nos temas do desenvolvimento sustentável e solidariedade internacional.

O tema da diversidade cultural é representativo da influência da província nos arranjos multilaterais. A cooperação junto a França possibilitou a formação de parceria fundamental na promoção da diversidade cultural no nível multilateral. O trabalho do Grupo França-Quebec sobre Diversidade Cultural, criado em 1998, tem contribuído de maneira central para o desenvolvimento da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. E, a relevância dessa convenção, adotada em 2005, reside no fato de que possibilita aos governos dos Estados manter, desenvolver e implementar políticas de apoio a cultura. Junto ao governo do Canadá, essa parceria foi fundamental no processo que culminou com a adoção da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, adotada em 20 de outubro de 2005.⁹⁴¹

O Quebec constituiu-se como um dos primeiros governos a oficialmente declarar, que estava a favor de um instrumento internacional referente ao reconhecimento dos direitos dos Estados em apoiar a cultura. Para tanto, desenvolveu uma campanha no início de 2000, para conseguir o apoio de instituições internacionais, incluindo a Rede Internacional sobre Política Cultural, a UE e a OIF. Em 10 de novembro de 2005, a Assembléia Nacional do Quebec, por unanimidade, aprovou o texto da Convenção, contribuindo para que o Quebec se tornasse o primeiro a apoiar esse instrumento normativo e a ratificar a Convenção, em 28 de novembro de 2005. Em concordância com os termos do Acordo entre o Governo do Quebec e o Governo do Canadá em relação à UNESCO, uma delegação do Quebec, regularmente, dirige-se à Paris, para monitorar vários temas e participar diretamente na formulação da posição do Canadá, com o propósito de assegurar que os interesses do Quebec sejam considerados.⁹⁴²

No âmbito da OEA, o Quebec participa na rotina dos trabalhos da organização, participando dos encontros semanais do Conselho Permanente

⁹⁴¹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/diversite-culturelle/convention-unesco>> Acesso em: 28 abr.2013.

⁹⁴² Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/diversite-culturelle/contribution-gouvernement>> Acesso em: 28 abr.2013.

e da Assembléia Geral, que acontece anualmente, que é o órgão mais elevado de decisão política da organização.⁹⁴³ O Quebec procura exercer sua influência, apoiando as posições canadenses em áreas relacionadas a jurisdição do Quebec e em temas relacionadas a interesses específicos; contribuir à cooperação inter-americana nos principais assuntos transnacionais; desenvolver e manter relações institucionais favoráveis com OEA e as delegações dos Estados membros; alcançar um melhor entendimento a respeito da situação geopolítica do continente americano. Entre os resultados, o Quebec tem participado em aproximadamente quinze encontros ministeriais inter-americanos, desde 2007.⁹⁴⁴

O Quebec ainda exerce influência junto a OEA, no Haiti. E, os principais resultados dessa ação conjunta são a modernização e integração do projeto de registro civil no Haiti, que originou-se a partir de acordo entre a OEA e a Escola Nacional de Administração Pública da França (ENAP); acordo entre o Quebec e a OEA desde 2009, para assegurar a disponibilidade de um funcionário para trabalhar na questão do Haiti, no âmbito da OEA; e, a participação nos encontros liderados pelo Grupo de Amigos do Haiti, bem como em encontros restritos a um grupo de embaixadores de diversos países.⁹⁴⁵

Na área do desenvolvimento sustentável e meio-ambiente, a cooperação do Quebec com a França oportunizou a implementação de dez projetos nas área de conservação da biodiversidade, políticas públicas sobre o desenvolvimento, a luta e adaptação as mudanças climáticas, implementação de instrumentos econômicos para lidar com o meio-ambiente, tecnologias verdadeiras relacionadas aos materiais redisuais e administração integrada dos recursos hídricos pelas bases hidrográficas e áreas costeiras.⁹⁴⁶ Alguns resultados positivos surgiram a partir da influência que o Quebec exerceu junto a Conferência dos Chefes de Governo das Regiões Parceiras. A Declaração Conjunta das Regiões Parceiras sobre Desenvolvimento Sustentável adotada pelo grupo de trabalho composto pelos ministros responsáveis pelo tema, em maio de 2002 e tornada pública um pouco antes da Conferência de Johannesburg,

⁹⁴³ Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/actions-oea/mandat>> Acesso em: 28 abr.2013.

⁹⁴⁴ Idem.

⁹⁴⁵ Idem.

⁹⁴⁶ Disponível em: <<http://www.mrfce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/secteurs-de-collaboration>> Acesso em: 28 abr.2013.

foi enviada ao Secretario Geral da ONU pelo representante do governo da Upper Áustria.⁹⁴⁷

A província participa com influência nas negociações relacionadas ao tema da diversidade biológica, particularmente nos encontros da Conferência das Partes, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica. Antes e durante a 10ª Conferência, que aconteceu em outubro de 2010, no Japão, o Quebec desempenhou papel de promover a causa dos estados federados, ao referenciá-los no Plano de Ação dos Governos Subnacionais, Cidades e Autoridades Locais sobre Biodiversidade 2011-2020. Aprovado por 193 Estados, o Plano reconhece o papel desempenhado por estados e regiões na conservação da diversidade biológica. Esse reconhecimento é o primeiro no âmbito das negociações internacionais do meio-ambiente. Por meio desse Plano de Ação, as partes comprometeram-se a implementar o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020.⁹⁴⁸

No âmbito da Francofonia, o Quebec apresenta-se como ator influente nos temas do desenvolvimento sustentável, cultura, educação e treinamento, tecnologias digitais, juventude e solidariedade internacional. Quanto ao primeiro, a província apoiou financeiramente o desenvolvimento de projetos, comprometendo-se desde 2008 até 2013, a contribuir com US\$ 250.000,00 anualmente para a implementação de projetos, a fim de combater as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável. Desde 2009, mais de quinze projetos foram implementados, com impacto significativo em países francófonos.⁹⁴⁹ Juntamente com os demais governos francófonos, o Quebec contribui para a criação de iniciativas,⁹⁵⁰ a exemplo do Instituto da Francofonia para a Energia e Meio-Ambiente, de 1988 e da Iniciativa da Água, lançada no Encontro da Francofonia, realizado na cidade do Quebec, em 2008, cujo objetivo é oferecer apoio e servir como guia aos governos para a administração dos recursos hídricos e fortalecimento da capacidade dos atores locais.

Ainda no espaço da Francofonia, o Quebec atua com influência na área da diversidade e língua francesa, com a criação de algumas iniciativas: o Observatório Demográfico e Estatístico da Francofonia, o Fórum Mundial

⁹⁴⁷ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/conferences>> Acesso em: 29 abr.2013.

⁹⁴⁸ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/biodiversite.>> Acesso em: 29 abr.2013.

⁹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/developpement-durable>> Acesso em: 29 abr.2013.

⁹⁵⁰ Idem.

da Língua Francesa e a implementação de centros para atividades culturais e de leitura.⁹⁵¹ Na área de educação e treinamento, podem ser mencionadas a criação da Agência Universitária da Francofonia, a promoção da língua francesa e do ensino no Sudeste da Ásia, além de treinamento vocacional e técnico.⁹⁵² No tema das tecnologias digitais, a influência do Quebec encontra-se nas atividades desenvolvidas como a Rede Francófona de Bibliotecas Nacionais Digitais e o Fundo Francófono de Informações.⁹⁵³

Na área da solidariedade internacional, desde 1997, o *Ministère des Relations Internationales* tem colaborado com mais de 60 organizações internacionais de cooperação, fornecendo apoio financeiro para mais de 500 projetos internacionais de desenvolvimento, mediante presença em mais de 50 países. A influência exercida pela província desenvolve-se em algumas iniciativas, que concentram-se no compartilhamento de experiências na área do serviço público, a exemplo do Projeto de Fortalecimento da Governança no Haiti, que também tem como objetivo estruturar a administração pública do país.⁹⁵⁴

Um exemplo representativo nessa área é a contribuição provincial de mais de 10 milhões de dólares por ano, para as atividades desenvolvidas em países em desenvolvimento, membros da organização. Outra instância de influência é na assistência emergencial para países em desenvolvimento durante desastres humanitários, a exemplo do terremoto que assolou o Haiti, em janeiro de 2010. Neste contexto, desde setembro de 2006, o governo do Quebec é parceiro da Cruz Vermelha do Canadá, no estabelecimento de grupos de assistência na área de saúde e serviço social para trabalhar durante operações humanitárias, contribuindo, inclusive com financiamento anual para operações de campo. Grupos emergenciais foram convocados para intervir em outras operações, como no terremoto violento do Chile, em fevereiro de 2010 e nas inundações no Paquistão, em junho e agosto de 2010.⁹⁵⁵

As principais áreas geográficas, nas quais o Quebec exerce influência na questão das iniciativas de assistência emergencial, são a África

⁹⁵¹ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/langue-francaise>> Acesso em: 29 abr. 2013.

⁹⁵² Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/education-et-formation>> Acesso em: 30 abr. 2013.

⁹⁵³ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/technologies-numeriques>> Acesso em: 30 abr. 2013.

⁹⁵⁴ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-et-la-solidarite/portrait>> Acesso em: 30 abr. 2013.

⁹⁵⁵ Idem.

Francófona, América Latina e Índias Ocidentais, concentrando-se nos países mais pobres. Nos anos recentes, o *Ministères des Relations Internationales* tem apoiado atividades emergenciais no Haiti, em 2008, El Salvador, em novembro de 2009 e, Nigéria, em setembro de 2010.⁹⁵⁶ O Quebec direciona aproximadamente 50% do seu orçamento para programas na área de solidariedade internacional em países da África Francófona e, desde 1995, está envolvido em 24 países africanos. De 1995 a 2010, o PQDI e o *Quebec Without Borders* (QWB) contribuíram com 26,9 milhões de dólares para financiar projetos, 2.021 indivíduos do Quebec fizeram estágio na África e 140 africanos completaram estágios no Quebec. Os principais beneficiários foram o Mali, Burkina Faso e Senegal.⁹⁵⁷ Na América Latina e Índias Ocidentais, desde 1995, o Quebec implementou iniciativas em dezenove países, principalmente no Haiti, Peru, Nicarágua e Bolívia. De 1995 a 2010, o PQDI e o QWB contribuíram com 35,2 milhões de dólares em financiamentos para projetos, 2.498 indivíduos do Quebec fizeram estágios na América Latina e nas Índias Ocidentais e 121 residentes de países latino-americanos e das Índias Ocidentais completaram estágios no Quebec.⁹⁵⁸

Em relação ao terremoto que devastou o Haiti, em janeiro de 2010, o governo do Quebec contribuiu com 3 milhões de dólares para agências internacionais de cooperação instaladas no Haiti. Vários departamentos governamentais estiveram envolvidos na resposta ao desastre. Os esforços provinciais incluíram o envio, em 2011, de especialistas em reabilitação física, projeto que forneceu apoio e treinamento para o pessoal local do Haiti; contribuição de 1 milhão de dólares em assistência para o período de 2010 a 2015; chamadas de propostas direcionadas para municipalidades no Quebec e na França interessados em trabalhar como parceiros no Haiti, a fim de implementar um projeto de desenvolvimento; criação de aparato legislativo para aprimorar a proteção dos direitos básicos das crianças; trabalho conjunto com a OIF, UNESCO e OEA, para expandir a solidariedade em relação ao Haiti em colaboração com membros da

⁹⁵⁶ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde>> Acesso em: 30 abr.2013.

⁹⁵⁷ Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde/afrique-francophone>> Acesso em: 30 abr.2013.

⁹⁵⁸ Disponível em: <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde/amerique-latine-et-antilles> Acesso em: 30 abr.2013.

comunidade global. Neste contexto, o Quebec se juntou a delegação do Haiti, na Conferência da Francofonia, realizada em Montreux, Suíça, em outubro de 2010, para apresentar uma resolução em favor da reconstrução do Haiti.

4.4.3 Panorama geral da atuação internacional do Quebec

O Quebec, sendo o exemplo mais avançado de paradiplomacia, é caracterizado por diversas condições que favorecem sua inserção como ator internacional, de elevado *status*. Entre os fatores domésticos que demonstram a sua capacidade de atuação internacional, destacam-se o reconhecimento do valor da sua identidade no contexto da América do Norte e a vinculação dessa singular posição na participação internacional; a Constituição federal, que ao mesmo tempo, não favorece a atuação internacional não-central, mas também não a proíbe; assim sendo, o relacionamento cooperativo com o governo federal reflete-se na existência de mecanismos intergovernamentais, a exemplo da consulta prévia junto as províncias em áreas de jurisdição provincial, estabelecida mediante os fóruns setoriais interministeriais.

E, provavelmente, o mais significativo: a instalação já na década de 60 de aparato burocrático responsável pela coordenação das relações internacionais, que ainda nesse período, iniciou a implementação de extensa rede de representações no exterior e, atualmente, é caracterizado por uma estrutura extremamente consolidada, fundamentada em planejamento, estratégias, objetivos e prioridades. As representações no exterior contribuem para o Quebec manter presença permanente e negociação direta com parceiros no exterior e, com isso, promover a continuidade e crescimento das relações desenvolvidas, evitando que sejam, de outro modo, somente esporádicas.

O *Ministère des Relations Internationales* reconhece tanto as transformações geopolíticas para o nível provincial de governo, no contexto do cenário internacional interdependente e globalizado, quanto a própria capacidade representada pelo papel das unidades federadas em responder aos desafios globais. O Quebec, então, apresentou capacidade de atuar juntamente com outros atores e, principalmente, com o governo federal em várias instâncias, desenvolvendo a habilidade de coordenar, negociar, administrar, representar e assumir múltiplos papéis, que o posicionam com protagonismo entre as unidades federadas.

No que se refere à habilidade, o Quebec atua principalmente, na área da cooperação cultural e educacional, em especial, devido a forte ligação com a língua francesa e, por isso, demonstra interesse, sobretudo na

França e nos demais desdobramentos que surgem a partir dessa relação, a exemplo da organização *La Francophonie*. De maneira geral, estabelece relações bilaterais e multilaterais, direta ou indiretamente, tanto com governos centrais quanto não-centrais, por meio de visitas, missões permanentes, acordos internacionais e não-vinculativos, convenções multilaterais, acordos no âmbito do Canadá, associações de estados e regiões, OIGs e fóruns internacionais. A participação do Quebec é bastante ativa nas associações de estados e regiões, com atuação nos níveis global, regional e em temas mais específicos.

A partir da habilidade demonstrada em participar como ator internacional em uma diversidade significativa de áreas, o Quebec desempenha influência considerável em diversos temas. Destacam-se o papel desempenhado nos arranjos institucionais das OIGs e ONGs, e se posicionando em encontros e fóruns multilaterais. A função de monitoramento exercida na OEA é ilustrativa, assim como o desempenhado na reconstrução e estabilidade política do Haiti, que acontece por intermédio da mesma instituição. Em contrapartida, a atuação no âmbito da OIF desenrola-se tanto com os Estados-membros quanto com agências internacionais, com o objetivo de defender os interesses provinciais e estabelecer contatos com a OECD.

Por fim, o Quebec apresentou-se como ator influente, ao corresponder as prioridades do primeiro objetivo da *Quebec's Foreign Policy* e, assim sendo, influenciou o curso dos eventos internacionais e os demais atores quando tomou decisões coletivas, adotou regulamentos, participou das organizações, redes e associações responsáveis por estabelecer normas e, assim, teve acesso aos tomadores de decisões; esteve presente em negociações e discussões que lidam com os interesses domésticos do Quebec.

No âmbito da Francofonia, a influência exercida possibilita, por intermédio da contribuição de recursos e financiamento de diversos projetos e de iniciativas em áreas diversas, como o desenvolvimento sustentável, cultura, educação e treinamento, tecnologias digitais, juventude e solidariedade internacional. Nesta última, a influência do Quebec é notável, ao prestar assistência emergencial em países em desenvolvimento na ocasião de desastres humanitários, juntamente com diversos atores internacionais: Estados, OIGs, ONGs e sociedade civil.

Particularmente, a influência do Quebec pôde ser verificada, principalmente, diante da parceria com a França, para a implementação da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2006. Iniciativa que resultou na participação regular da delegação do Quebec junto à sede organização em Paris, a fim de

participar diretamente na formulação da posição do Canadá, com o propósito de assegurar que os interesses do Quebec sejam considerados. Por fim, o Quebec exerce influência nas negociações relacionadas ao tema da diversidade biológica, particularmente nos encontros da Conferência das Partes no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, inclusive, promovendo a causa dos estados federados, ao referenciá-los no Plano de Ação dos Governos Subnacionais, Cidades e Autoridades Locais sobre Biodiversidade 2011-2020, documento que reconhece o papel desempenhado por estados e regiões na conservação da diversidade biológica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aporte teórico conceitual da referente pesquisa procurou contextualizar as Relações Internacionais contemporâneas nos termos de configuração complexa, heterogênea e permeada por fenômenos emergentes, que impõem novos métodos e ferramentas analíticas, a fim de apreender, compreender e interpretar tal realidade de forma mais ampla. Para tanto, surge como prioridade o abandono de padrões ultrapassados e instrumentos teóricos que limitam o número e qualidade de atores internacionais, impedindo um mapeamento acurado das relações internacionais contemporâneas. Priorizou-se, nesta perspectiva, a adoção de abordagem relacional e comportamental, com a finalidade de discutir os elementos que compõe o conceito de ator internacional.

Para tanto, fundamental avançar além dos atributos que limitam os atores internacionais ao território e soberania, pois que assentados em base estatal, não alcançam a funcionalidade das relações desenvolvidas pelos atores emergentes que, por um lado, desconhecem fronteiras e limites territoriais e, por outro, emergem em cenário de constante questionamento a respeito da legitimidade estatal. Os atores emergentes surgem como oportunidade de mobilizar recursos e atingir objetivos no cenário internacional, motivados pelas condições criadas pelas relações transnacionais e pela interdependência complexa.

O modelo pós-internacional, abordagem ainda em desenvolvimento, surge como alternativa paradigmática e ao enfatizar a ampliação dos temas e atores internacionais, contribui, sobretudo, com o reconhecimento do notável papel desempenhado pelos atores emergentes. Principalmente, por serem alvo do redirecionamento das lealdades dos indivíduos –insatisfeitos com as unidades estatais –depositam expectativas nos atores mais próximos das suas demandas, que conhecem os desafios locais e regionais e apresentam certo grau de capacidade e habilidade de mobilização, e especialmente de influência para atingir objetivos.

Entre as contribuições que podem ser verificadas por intermédio da atividade paradiplomática, pode ser enfatizada a estreita proximidade entre as esferas local e global, materializada na interdependência entre os governos não-centrais e o cenário global no qual atuam. A falta de distinção entre as esferas doméstica e internacional, nesse sentido, contribui para que as relações internacionais sejam desenvolvidas, inclusive, a partir do âmbito local, a exemplo da atuação de São Paulo e Barcelonam quando sediaram importantes eventos internacionais. Há que se ressaltar a crescente interdependência complexa, fenômeno que gera consequências mútuas de

influência entre os atores, trazendo novos desafios, ensejando a necessidade de participação local e regional no cenário pós-internacional.

A atuação dos governos não-centrais nas relações internacionais não apresenta padrão único e estável, mas representam traços característicos de ator emergente de considerável protagonismo e influência. É fenômeno heterogêneo, pois influenciado pelas condições existentes no âmbito global, nacional, regional e local e condicionado por fatores históricos, políticos, econômicos, culturais, que sendo distintos em cada Estado, geram diversificados perfis de paradiplomacia. Assim sendo, verificaram-se diversos motivos que impulsionam o interesse dos governos não-centrais a projetarem-se além das fronteiras nacionais, predominantemente, políticos, econômicos e culturais, sendo que as questões da identidade permanece sendo destacável. Os objetivos perseguidos, portanto, direcionam-se conforme os motivos que impulsionam os interesses.

A hipótese desta dissertação, neste sentido, positivou-se na medida em que foi constatado que os governos não-centrais atendem, em maior ou menor grau, aos atributos de capacidade, habilidade e influência. Podem ser considerados atores de notável protagonismo e importância: colaboram junto aos seus respectivos governos-centrais e aos demais agentes internacionais, desempenham diversidade de papéis, atuam em ampla variedade de áreas geográficas. As experiências analisadas apresentaram resultados que indicam um padrão geral de comportamento dos governos não-centrais, no que refere-se aos atributos de capacidade, habilidade e influência.

Constatou-se, nesse sentido, que os governos não-centrais detêm graus variados de capacidade de inserção internacional, pois de modo geral: as constituições nacionais não apresentam impedimentos à atuação internacional; os relacionamentos existentes entre os governos central e não-central são fluídos e, favorecidos pela implementação de mecanismos intergovernamentais; são implementados aparatos burocráticos de coordenação das relações internacionais nos níveis de governo municipal e regional, que contribuem, sobretudo, para institucionalizar as relações internacionais e promover a sua continuidade e permanência, evitando-se, assim, que sejam esporádicas e eventuais. Não obstante, os governos locais e regionais demonstraram condições particulares favoráveis de inserção internacional, constatadas nas suas características geográficas, econômicas e culturais.

Os governos não-centrais, ainda, apresentam-se com significativa habilidade, pois desenvolvem sua participação utilizando multiplicidade de meios, incluindo tanto mecanismos bilaterais quanto multilaterais, formais ou informais, institucionalizados ou *ad hoc*, com seus pares ou com

governos centrais, em diversidade extensa de temas. Esta última variável demonstra que não há hierarquia entre as questões, nem mesmo a existência de alguma predominante. Todos os temas são importantes e geram demandas por cooperação. As unidades constituintes cooperam com outros atores, em sua maioria, OIGs, ONGs, Estados e sociedade civil. Desenvolvem parceria em ampla extensão de áreas geográficas.

A influência desempenhada pelos governos não-centrais é variável mais sensível de ser verificada nas ações dos atores, pois é atributo psicológico, sendo complicado mensurá-la, saber com precisão qual é o nível de influência de determinado ator, em qual grau consegue modificar o comportamento do outro. Foi possível identificar que as unidades constituintes influenciam em maior ou menor medida o curso dos eventos internacionais, ao exercerem papéis de coordenação, negociação, consulta, pressão, posicionamento, representação, formulação, entre tantos outros que dependem do desempenho específico do governo não-central em questão.

Particularmente, apresentam-se influentes ao mobilizar recursos financeiros, materiais e humanos; solucionar ou ao menos criar condições para solucionar desafios locais ou regionais, desenvolver iniciativas que se materializam em projetos, programas, intercâmbios, a fim de promover causas específicas, a exemplo do desenvolvimento sustentável e das mudanças climáticas, ajuda humanitária e emergencial em situações de desastre ou direitos humanos e cooperação bilateral em multiplicidade de áreas temáticas. Os governos não-centrais são atores consideravelmente influentes ao levarem temas importantes como a diversidade cultural para as negociações da UNESCO; ao se fazerem representar em territórios estrangeiros e manterem, assim, presença e contato direto e contínuo com os demais atores.

Por fim, a participação governamental não-central revela, que a multiplicidade de temas diferentes nos quais atuam por um lado, demonstra a complexidade e especificidade das relações internacionais e a necessidade de haver cooperação para que haja movimento conjunto e coordenação para o tratamento das preocupações governamentais. A cooperação descentralizada pode ser mais um mecanismo a favor dos Estados e demais atores, para contribuir com a democratização e descentralização das decisões internacionais.

REFERÊNCIAS

ALDECOA, Francisco; CORNAGO, Noé. Kingdom of Spain. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 240-268. (A global dialogue on Federalism).

ARENAL, Celestino del. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. 3.ed.Madrid: Tecnos, 1994.

ARENAL, Celestino del. La teoria de las Relaciones Internacionales hoy: debates y paradigmas. **Revista Relaciones Internacionales**, Costa Rica, n. 2, p.9-20, 1990. Disponível em: <http://www.enlaceacademico.org/fileadmin/usuarios/mas_documentos/JCV/SEMANA%2032/3%20RI%2032-33/Rel_Int_32_33_Cap_0002.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2012.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

BALTHAZAR, Louis. Quebec's triangular situation in North America: A prototype? In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities**: trans-sovereignities contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988. p. 83-89.

BARBÉ, Esther. El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados. **Revista de Sociologia**, Barcelona, n. 41, p.33-54, 1993. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n41/02102862n41p33.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

BARBÉ, Esther. El estudio de las Relaciones Internacionales: crisis o consolidación de una disciplina?. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 65, p.173-196, 1989. Trimestral. Disponível em: <http://politicainternacionalcontemporanea.files.wordpress.com/2010/09/estudio_rrii_e-barbe.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BARBÉ, Esther. El papel del realismo en las Relaciones Internacionales: la teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau. **Revista de Estudios Políticos**, La Rioja, n. 57, p.149-176, 1987. Disponível em:

<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26941>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

BARBÉ, Esther. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARTELSON, Jens. **The critique of the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). **The globalization of world politics: An introduction to international relations**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2001.

BEAUFAYS, Jean. Bicommunal Belgium and Its International Dimension. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignties: trans-sovereignties contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988. p. 43-51.

BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária**. Ijuí: Unijuí, 2001.

BEDIN, Gilmar Antonio. O realismo político e as Relações Internacionais. In: BEDIN, Gilmar Antônio et.al. **Paradigmas das Relações Internacionais: realismo-idealismo-dependência-interdependência**. 2.ed. Ijuí: Unijuí, 2004. p.57-133.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

BOGÉA, Antenor. **Diplomacia Federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais**. Brasília: Instituto Rio Branco. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE), 2001.

BROWN, Chris. **Understanding International Relations**. 2. ed. Hampshire: Palgrave Publishers, 2001.

BROWN, Seyom. **New Forces, old forces and the future of world politics**: frameworks for understanding. Glenview: Scott, Foresman And Company, 1988.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Tradução de Sergio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

BURSENS, Peter; MASSART-PIÉRARD, Françoise. Kingdom of Belgium. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009, p. 91-113. (A global dialogue on Federalism).

BUZAN, Barry. International political economy and globalization. In: BELLAMY, Alex J. (Ed.). **International society and its critics**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 115-133

CALDUCH CERVERA, Rafael. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991.

CAPETILLO, Ileana Cid. La discusión sobre los actores en el escenario internacional. **Política e Cultura**, Distrito Federal, México, n. 10, p.47-60, 15 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/267/26701004.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

CARR, Eduard Hallet. **Vinte anos de crise: 1919-1929**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

CARVALHO, Leonardo Arquimino de. **Introdução ao estudo das Relações Internacionais**. 2.ed. São Paulo: IOB Thomson, 2007.

CASTAÑARES, Juan Carlos Pereira. El estudio de la sociedad internacional contemporánea. In: CASTAÑARES, Juan Carlos (coord). **Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 2009, p. 37-62.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. v. 1.

COELHO; Ana Cecília da Costa Silva. **A concepção da teoria dos jogos e suas implicações teóricas para as relações internacionais**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2012.

CRIEKEMANS, David (Ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

CRIEKEMANS, David. Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. In: CRIEKEMANS, David (Ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. p. 45-46.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. 2.ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A. Prefácio. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A. **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

DREIFUSS, René Armand. **A época das perplexidades**: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios. Petrópolis: Vozes, 1999.

DUCHACEK, Ivo D. **Comparative federalism**: the territorial dimension of politics. Santa Barbara: Peter H. Merkl, 1970.

DUCHACEK, Ivo D. Multicommunal and bicomunal polities and their international relations. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignties**: trans-sovereignties contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988. p. 3-28.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignties**: Trans-sovereignties contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988.

ERMAN, Eva; UHLIN, Anders. **Legitimacy beyond the State?: re-examining the democratic credential of transnational actors.** Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **The dictionary of world politics:** a reference guide to concepts, ideas and institutions. Nova York: Simon & Swansea, 1990.

FAZIO, Marcia Cristina Puydinger de. **A sociedade civil global como instrumento de resistência à globalização desde cima:** a importância da rede. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2010.

FELDMAN, Elliot J.; FELDMAN, Lily Gardner. Canada. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations:** the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 176-210.

FELDMAN, Elliot J.; FELDMAN, Lily Gardner. Quebec's Internationalization of North American Federalism. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities:** trans-sovereignities contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988, p. 69-80.

FERGUSON, Yale H.; MANSBACH, Richard W. **Remapping global politics:** history's revenge and future shock. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FERGUSON, Yale H.; MANSBACH, Richard W. **The elusive quest:** theory and International Politics. Columbia: University Of South Carolina Press, 1988.

FERNANDES, António José. **Relações Internacionais:** factos, teorias e organizações. Lisboa: Editorial Presença, 1991.

FERRO, Ana Luiza de Almeida. **Crime organizado e organizações criminosas mundiais.** Curitiba: Juruá Editora, 2009.

FRANKEL, Joseph. **International Relations in a changing world.** Oxford: Oxford University Press, 1979.

FRY, Earl H.. United States of America. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 295-323. (A global dialogue on Federalism).

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Encontro sobre negociações internacionais de estados e municípios**. Brasília: Funag, 2007.

GAYARD, Nicole Aguilar. Subprojeto 2: Paradiplomacia na cidade de São Paulo: uma análise empírica da inserção internacional do município.. In: VIGEVANI, Tullo. **Gestão Pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Fapesp, 2006. p. 192-262. 1º Relatório Científico.

GAUTNEY, Heather. **Protest and organization in the alternative globalization era**: NGOs, social movements, and political parties. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. **O mundo em descontrole**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Tradução de Cristina Soreanu Pecequillo. 2.ed. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2007.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contra da Globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HIGGOTT, Richard A.; UNDERHILL, Geoffrey R. D.; BIELER, Andreas. **Non-state actors and authority in the global system**. Oxon: Routledge, 2000.

HOCKING, Brian. Regionalismo: Uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Bauru: Edusc, 2004, p. 77-107.

HOCKING, Brian; SMITH, Michael. **World politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Nova York: Simon & Swansa, 1995.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and understanding International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

HOLSTI, K. J. **International politics: a framework for analysis**. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-hall Inc., 1972.

HOLSTI, K J. The problem of change in International Relations theory. In: FERGUSON, Yale H.; JONES, R. J Barry. **Political Space: frontiers of change and governance in a globalizing world**. Nova York: State University of New York, 2002. cap. 1, p. 23-43.

HOPKINS, Raymond E.; MANSBACH, Richard W. The actor in International Politics. In: BARBER, James; SMITH, Michael (Ed). **The nature of foreign policy: a reader**. Nova York: The Open University Press, 1974, p. 35-38.

HRBEK, Rudolf. Federal Republic of Germany. Federal Republic of Germany. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-queen's University Press, 2009, p. 141-167. (A global dialogue on Federalism).

IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A. **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 17-27.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

JAKOBSEN, Kjeld. A Política de Relações Internacionais do Município de São Paulo de 2001 a 2004. In: VIGEBANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Cedec, 2006. p. 38-47.

JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William. **Non-state actors in world politics**. Hampshire: Palgrave, 2001.

KAUPPI, Mark V.; VIOTTI, Paul R. **International Relations**: realism, pluralism, globalism. Boston: Allyn and Bacon, 1993.

KAWAMURA, Karlo koiti. **Atores nas Relações Internacionais e o protagonismo das empresas transnacionais**: possibilidades e limites dos regimes internacionais como instrumentos de sua regulamentação. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2012.

KEATING, Michael. **Plurinational Democracy**: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era. New York: Oxford University Press, 2001, prefácio.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p. 49-75.

KEGLEY, Charles W.; WITTKOPF, Eugene R. **World politics**: trend and transformation. 7. ed. Londres: Macmillan Press, 1999.

KEOHANE, Robert O. Governance in a partially globalized world. In: HELD, David; GREW, Anthony Mc (Ed.). **Governing globalization**: power, authority and global governance. Cambridge: Polity Press, 2002, p. 325-347.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Poder e interdependência – la política mundial en transición**. Tradução de Herbert Cardoso Franco. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transnational relations and world politics**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973.

KIEFER, Andreas. Republic of Austria. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009, p. 65-90. (A global dialogue on Federalism).

KINCAID, John. La Competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacia**: Las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 1990. p. 115-141.

KOTZIAS, Fernanda Vieira. **A paradiplomacia no âmbito da União Européia**: perspectivas à formação de um terceiro nível de governança. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2011.

KRASNER, Stephen D.. **Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais**: regimes como variáveis intervenientes. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 42, p.93-110, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das revoluções científicas**. Lisboa: Guerra & Paz, 2009.

LANGHORNE, Richard. **The essentials of global politics**. Nova York: Oxford University Press Inc., 2006.

LATOUCHE, Daniel. State building and foreign policy at the subnational level. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignties**: trans-sovereignties contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988, p. 29-42.

LECOURS, André. Canada. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-queen's University Press, 2009, p. 114-140. (A global dialogue on Federalism).

LEJEUNE, Yves. Belgium. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations**: The role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 142-175.

LERMA, Gustavo Palomares. Hegemonia y cambio en la teoria de las relaciones internacionales. **Afers Internacionals**, Barcelona, n. 22, p.19-51, 1989. Quatrimestral. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27869/51997>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo**: O poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: UFV, 2007.

MANSBACH, Richard W. **The global puzzle: issues and actors in world politics**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2000.

MANSBACH, Richard W.; FERGUSON, Yale H.; LAMPERT, Donald E. **The web of world politics: non state actors in the global system**. New Jersey: Prentice-hall, 1976.

MANSBACH, Richard W.; RHODES, Edward. **Global politics in a changing world: a reader**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2006.

MANSBACH, Richard W.; VASQUEZ, John A. **In search of the theory: a new paradigm for global politics**. New York: Columbia University Press, 1981.

MÁRQUEZ, Gabriel García. **Cem Anos de Solidão**. 18. ed. Rio de Janeiro: Record, 1970. 364 p.

MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos en las Relaciones Internacionales**. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Tese de Doutorado, 2008.

MATHEWS, Jessica T. Ties that bind: the rise of transnational institutions. In: MANSBACH, Richard; RHODES, Edward. **Global politics in a changing world: a reader**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2006. p. 198-208.

MATOS, Maria Amélia. Análise Funcional do Comportamento. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 16, n. 3, p.8-18, dez. 1999.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Tradução de Ivonne Jean. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MESA, Roberto. **Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales**. Madri: Taurus, 1980.

MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Canadá: McGill-Queen's University Press, 2009. (A global dialogue on Federalism).

MICHELMANN, Hans J. The Federal Republic of Germany. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 211-244.

MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das relações internacionais**. Coimbra: Almedina, 1996.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

MULAJ, Kledja. **Violent non-state actors in world politics**. London: Hurst & Company, 2010.

NETO, José Cretella. **Terrorismo internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria**. Campinas: Milenium, 2008.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado, 2005.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2009.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Internacionais e o dilema de seus paradigmas: configurações tradicionalistas e pluralistas. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno (Orgs). **Relações Internacionais, interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. P.33-114.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2001.

OLIVEIRA, Odete Maria de; SILVA, Andréia Rosenir da. Gênero como possível ator das Relações Internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: a questão de gênero**. Ijuí: Unijuí, 2011. Cap. 1, p. 23-80.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **A mídia como ator emergente das relações internacionais**: seu protagonismo no uso do *soft power* frente aos desafios das mudanças climáticas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Tese de Doutorado, 2010.

OLSSON, Giovanni. **Poder político e sociedade internacional contemporânea**: governança global com e sem governo e seus desafios e possibilidades. Ijuí: Unijuí, 2007.

OLSSON, Giovanni. **Relações Internacionais e seus atores na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2003.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. , p.1-24, 2007. Disponível em: <<http://moodle.stoa.usp.br/mod/resource/view.php?id=48282>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

PAINCHAUD, Paul. The epicenter of Quebec's International Relations. In: DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities**: trans-sovereignities contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 1988. p. 91-97.

PAPP, Daniel S. **Contemporary International Relations**: frameworks for understanding. 5. ed. Needham Heights: Allyn And Bacon, 1997.

PELINKA, Anton. Austria. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 124-141.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: A diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004.

REYNALDO, Renata Guimarães. **O Fenômeno global e o papel dos movimentos feministas na efetivação de uma globalização contra-hegemônica**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2012.

RISSE-KAPPEN, Thomas. **Bringing transnational relations back in: Non-State actors, Domestic structures and International institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são relações internacionais**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RONCATO, Bruna Silveira. **Novos contornos do poder político : o déficit participativo na governança global e o contraponto da emergente sociedade civil**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2011.

ROSENAU, James. Turbulence in world politics: a theory of change and continuity. In: MANSBACH, Richard; RHODES, Edward. **Global politics in a changing world: a reader**. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2006, p. 20-25.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics: a theory of change and continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sergio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RUSSEL, Roberto. El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. In: MAIRA, Luis: **La política internacional subnacional en América Latina**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

RUSSETT, Bruce; STARR, Harvey. **World politics: the menu for choice**. 4. ed. Nova York: W.h Freeman And Company, 1992.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal des Estado y su implicación en los procesos de integración. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Fundação Editora da Unesp; Bauru: Edusc, 2004. p. 345-372.

SAINZ, Nora. Bibliografía sobre actores internacionales. **Revista de Sociologia**, Barcelona, n. 41, p.159-162, 05 out. 1993. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/25178/58489>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e teoria da interdependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio et.al. **Paradigmas das Relações Intermacionais: realismo-idealismo-dependência-interdependência**. 2.ed. Ijuí: Unijuí, 2004, p.207-254.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHOLTE, Jan Aart. From government to governance: transition to a new diplomacy. In: COOPER, Andrew F.; HOCKING, Brian; MALEY, William (Ed.). **Global governance and diplomacy: worlds apart?** Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, p. 39-62. (Studies in Diplomacy and International Relations).

SCHOLTE, Jan Aart. The globalization of world politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 13-32.

SCHUPPERT, Gunnar Folke. **Global Governance and the role of non-state actors**. Baden-baden: Nomos, 2006.

SEGURA, Caterina Garcia. La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 91, p.235-266, jan. 1996; CRIEKEMANS, David (Ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

SEGURA, Caterina Garcia. La evolución del concepto de actor en la teoría

de las relaciones internacionales. **Revista de Sociologia**, n.41, 1993, p.13-31. Disponível em: <http://ddd.uab.cat/record/52080>. Acesso em 12 de nov.de 2011.

SILVA, Andréia Rosenir da. **A construção de gênero no âmbito das Relações Internacionais: direitos humanos das mulheres e a necessidade de instrumentos eficazes à sua consolidação**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado, 2013.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2006.

SMITH, Steve; BAYLIS, John. The globalization of world politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 1-12.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

STUART, Ana Maria. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004, p. 109-157.

TARROW, Sidney. **The new transnational activism**. New York: Cambridge University Press, 2005.

TAVARES, Viviane Brunelly Araújo. O Papel das Redes Sociais na Primavera Árabe de 2011: implicações para a ordem internacional. Disponível em: <<http://mundorama.net/2012/11/06/o-papel-das-redes-sociais-na-primavera-arabe-de-2011-implicacoes-para-a-ordem-internacional-por-viviane-brunelly-araujo-tavares/>>. Acesso em: 6 fev. 2012.

TAYLOR, Phillip. **Nonstate actors in international politics: from transregional to substate organizations**. Colorado: Westview Press, 1984.

THÜRER, Daniel; MACLAREN, Malcolm. Swiss Confederation. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009, p. 269-294. (A global dialogue on Federalism).

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **A dialética da pós-modernidade**: a sociedade em transformação. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004.

WALLACE, Wilam. Establishing the boundaries. In: BARBER, James; SMITH, Michael (Ed.). **The nature of foreign policy**: a reader. Nova York: The Open University Press, 1974, p.12-17.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Tradução de Maria Luisa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002.

WENDZEL, Robert L. **Relações Internacionais**: o enfoque do formulador de políticas. Tradução de João de Oliveira Dantas, Julio Galvez e Pantaleao Soares de Barros. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

WILDHABER, Luzius. Switzerland. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (Ed.). **Federalism and international relations**: The role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 245-275.

WILLETTS, Peter. Transnational actors and international organizations in global politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 356-383.

WILLIAMS, Michael C. **The realist tradition and the limits of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

YOUNG, Oran R. The actors in world politics. In: ROSENAU, James N.; DAVIS, Vincent; EAST, Maurice A. **The analysis of International**

Politics: essays in honor of Harold and Margaret Sprout. Nova York: The Free Press, 1972, p. 125-139.

SITE:

Disponível em: <<http://www.cm-vilareal.pt/relaes-internacionais-submenu-175/231-acordos-de-geminacao.html>>. Acesso em: 5 maio.2013.

Disponível em: <<http://www.cm-vilareal.pt/relaes-internacionais-submenu-175/231-acordos-de-geminacao.html>>. Acesso em: 5 maio.2013.

Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares>> Acesso em: 8 fev.2013.

Disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_fed> Acesso em: 11 fev.2013.

Disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/organizacao/index.php?p=1171> Acesso em: 11 fev.2013.

Disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/organizacao/index.php?p=37099> Acesso em: 11 fev. 2013.

Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm> Acesso em: 15 fev.2013.

Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm> Acesso em: 15 fev.2013.

Disponível em: <<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/index.html>> Acesso em: 8 mar.2013.

Disponível em:
<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_1.html> Acesso em: 8 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_1.html> Acesso em: 8 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_2.html> Acesso em: 8 mar.2013.

Disponível em: <<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/index.html>> Acesso em: 8 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/historic_projectes_3.html> Acesso em: 10 mar.2013.

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/tirana-barcelona-exchange-.html> Acesso em: 10 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/mine-peza.html> Acesso em: 10 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/mercats-medellin.html> Acesso em: 15 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/canxa-esportiva-moravia.html> Acesso em: 15 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/san-salvador-activat-i-empren-.html> Acesso em: 16 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/museu-sant-tecla.html> Acesso em: 16 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/reconstruccio-peace-park.html> Acesso em: 18 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/cooperacio_directa/unmas.html>

Acesso em: 18 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/reintegracio-refugiades.html> Acesso em: 20 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/reintegracio-uganda.html> acesso em: 20 mar.2013.

Disponível em:<

http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/accio-humanitaria-congo.html> Acesso em: 20 mar.2013.

Disponível em:

<http://www.bcn.cat/cooperacio/cas/accio_humanitaria/integracio-local-de-refugiats-uganda.html > Acesso em: 20 mar.2013.

Disponível em: <<http://www.canadaturismo.com.br/quebec.aspx>. > Acesso em: 3 abr.2013.

Disponível em:

<http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/struc_poplt/102.htm> Acesso em: 3 abr. 2013.

Disponível em:

<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/inter/clin_oeil_po.pdf> Acesso em: 3 abr.2013.

Disponível em:

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ministere/historique/presentation>> Acesso em: 17 abr.2013.

Disponível em:

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ministere/organigramme>> Acesso em: 17 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ministere/mission.>>
Acesso em: 17 abr.2013.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. **Quebec's International Policy: working in concert.** Disponível em:
<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/en/politique.pdf>>.
Acesso em: 6 maio 2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ministere/representation-etranger.>> Acesso em: 20 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/ententes-internationales.>> Acesso em: 20 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/actes-concertes.>> Acesso em: 20 abr. 2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/conventions-multilaterales>> Acesso em: 20 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/relations-politiques/rencontres-alternees>> Acesso em:
22 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/relations-politiques/dispositif-diplomatique>> Acesso
em: 22 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/commission-cooperation>> Acesso em: 22 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/secteurs-de-collaboration>> Acesso em: 22 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-et-etats-federes/portrait>> Acesso em: 22 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-et-etats-federes/relations-bilaterales.>> Acesso em: 22 abr.
2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-et-etats-federes/relations-multilaterales>> Acesso em: 22 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/conferences>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/historique>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/objectifs>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/membres/baviere>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/portrait/organisations-internationales>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/actions-oea/mandat>> Acesso em: 23 abr. 2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/diversite-culturelle/enjeux>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/en-bref>> Acesso em: 23 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/delegation-oif/mandat>> Acesso em: 25 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/paix-et-democratie>> Acesso em: 25 abr.2013.

Disponível em:

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/developpement-durable>>

Acesso em: 25 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/langue-francaise>>

Acesso em: 25 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/education-et-formation>>

Acesso em: 25 abr.2013.

Disponível em:

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/technologies-numeriques>>

Acesso em: 25 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/jeunesse-et-jeux>>

Acesso em: 25 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-et-la-solidarite/partenaires>>

Acesso em: 27 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-et-la-solidarite/portrait>>

Acesso em: 27 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde/amerique-latine-et-antilles/haiti>>

Acesso em: 27 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/developpement-durable>>

Acesso em: 27 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/biodiversite>>

Acesso em: 27 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/changements-climatiques>>

Acesso em: 28 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/diversite-culturelle/convention-unesco>>

Acesso em: 28 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/diversite-culturelle/contribution-gouvernement.>> Acesso em: 28 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/actions-oea/mandat>> Acesso em: 28 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/secteurs-de-collaboration>> Acesso em: 28 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-partenaires/conferences>> Acesso em: 29 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/grands-dossiers/environnement/biodiversite.>> Acesso em: 29 abr.2013.

Disponível em:
<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/developpement-durable>>
Acesso em: 29 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/langue-francaise>> Acesso em: 29 abr. 2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/education-et-formation>> Acesso em: 30 abr.2013.

Disponível em:
<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/francophonie/technologies-numeriques>>
Acesso em: 30 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-et-la-solidarite/portrait>> Acesso em: 30 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde.>> Acesso em: 30 abr.2013.

Disponível em: <<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde/afrique-francophone>> Acesso em: 30 abr.2013.

Disponível em: <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/en/solidarite-internationale/quebec-dans-le-monde/amerique-latine-et-antilles> Acesso em: 30 abr.2013.

ANEXOS

Quadro 1 - Demonstração das três grandes categorias de atores internacionais

Estados	Organizações Intergovernamentais	Forças Transnacionais
Brasil	ONU	Organizações Não-Governamentais
México	OMC	Empresas Transnacionais
China	OTAN	
Suécia	FIFA	Opinião Pública Internacional

Fonte: MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Tradução de Ivonne Jean. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, p.213.

Quadro 2 - Atores internacionais por membro e principal objetivo

	Proteção Física	Economia	Interesse Público	Status do grupo
Ator Inter-estatal governamental	OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)	GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)	OMS (Organização Mundial da Saúde)	Comunidade Britânica (British Commonwealth)
Ator Inter-estatal não-governamental	Al Fatah (Movimento de Libertação Nacional da Palestina)	SHELL (Royal Dutch Petroleum)	Cruz Vermelha Internacional	Comintern (Internacional Comunista)
Ator Estado-nação	Funcionários do governo turco do Chipre	Departamento de Comércio dos EUA	HEW (União de Crédito Federal dos EUA)	Biafra (foi Estado secessionista da Nigéria)
Ator Governamental não-central	Confederação (Associação de comunidades)	Katanga (província do Congo)	Cidade de Nova York	Quebec (província do Canadá)
Ator Intra-estatal não-governamental	Liga De defesa Judaica	CARE (ONG da área humanitária)	Fundação Ford	Tribo IBO (tribo africana)
Ator indivíduo	Gustav von Rosen	Jean Monnet	Andrew Carnegie	Dalai Lama

Fonte: MANSBACH, Richard. W.; FERGUSON, Y.H.; LAMPERT, D.E. **The web of world politics: non-state actors in the global system**. Massachussets: Englewood Cliffs Prentice-Hall, 1976, p.42.

Quadro 4 - Identificação dos atores internacionais de acordo com o parâmetro eclético⁹⁵⁹

Ator tradicional	Novos atores	Atores emergentes
Estados-nação	Organizações internacionais Organizações não-governamentais Empresas transnacionais	Movimentos sociais/sociais globais Grupos privados Grupos sociais Indivíduo Opinião pública Partidos políticos Associações religiosas Sindicatos Igrejas Movimentos de libertação nacional Mídia Crime organizado Terrorismo Gênero Redes transnacionais Coalizões transnacionais Poderes erráticos

Fonte: OLIVEIRA, Odete Maria de; SILVA, Andréia Rosenir da. Gênero como possível ator das Relações Internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: a questão de gênero**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2011., p.41-42.

⁹⁵⁹ Quadro elaborado com base no modelo apresentado por Odete Maria de Oliveira.

Quadro 5 - Atores não-estatais por membro e função

		Econômica	Segurança	Política	Cultural/ Ideológica
Organizações Internacionais Governamentais	Supra-regional	OCDE GATT OPEP	OTAN Conselho de Segurança das Nações Unidas	Assembléia Geral das Nações Unidas	Conselho Islâmico
	Regional	Comunidade Europeia ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático)	SEATO (Organização do Tratado do Sudeste Asiático) ANZUS (Tratado de Segurança entre Austrália, Nova Zelândia e EUA)	OUA (Organização da União Africana) Conselho da Europa	Liga Árabe Conselho Nórdico
Organizações Internacionais Não-Governamentais	Supra-regional	EXXON SHELL IBM GM	Forças Armadas Internacionais	União Internacional dos Trabalhadores	Anistia Internacional
	Regional	União dos Árabes Câmaras de Comércio	Liga de Defesa Judaica (IRA) Exército Republicano Irlandês	OLP (Organização para a Libertação da Palestina)	Bascos Kurdos Azerbaijãos

Fonte: TAYLOR, Phillip. **Non state actors in international politics:** from transregional to substate organizations. Boulder: Westview Press, 1984, p.22.